

Civile Sent. Sez. U Num. 32782 Anno 2018

Presidente: SPIRITO ANGELO

Relatore: CARRATO ALDO

Data pubblicazione: 19/12/2018

Corte di Cassazione - copia non ufficiale

SENTENZA

sul ricorso 26056-2018 proposto da:

GRASSI ALDO, elettivamente domiciliato in ROMA, VIA CICERONE 44, presso lo studio dell'avvocato PAOLO SANTORO, rappresentato e difeso da se medesimo;

- ricorrente -

contro

CONSIGLIO DELL'ORDINE DEGLI AVVOCATI DI RIMINI, in persona del Presidente pro tempore, elettivamente domiciliato in ROMA, VIA G. FERRARI

596
18

11, presso lo studio dell'avvocato MASSIMO VALENZA, rappresentato e difeso dall'avvocato ANDREA MUSSONI;

- **controricorrente** -

nonché contro

OLLA' GIOVANNA, MUSSONI ANDREA, SANTORO CLELIA, TOSI GIACOMOAMEDEO, FRISONI GIANNI, BARBIERI SABRINA, CAPPELLINI MONICA, CAVEZZALE ERIKA, FESTA EUGENIO, GAMBERI FABIO, GUALTIERI MAURO, ROSSI MONICA, LUPO FILIPPO, RONCI UMBERTO, BARTOLOMEI SAVERIO, FALCO GENNARO, BRUNO EMANUELA, CECCARELLI ADELE, PALMETTI ELISA, TRISTANI ANTONIO, VASELLI CINZIA, CONSIGLIO NAZIONALE FORENSE, MINISTERO DELLA GIUSTIZIA, PROCURA GENERALE PRESSO LA CORTE DI CASSAZIONE;

- **intimati** -

avverso la sentenza n. 84/2018 del CONSIGLIO NAZIONALE FORENSE, depositata il 19/07/2018.

Udita la relazione della causa svolta nella pubblica udienza del 4/12/2018 dal Consigliere ALDO CARRATO;

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

uditi gli avvocati Aldo Grassi ed Andrea Mussoni.

FATTI DI CAUSA

1. Con rituale ricorso dell'11 dicembre 2017 l'avv. Aldo Grassi, iscritto al Consiglio dell'Ordine degli avvocati di Rimini, proponeva reclamo – dinanzi al Consiglio Nazionale forense - avverso la delibera di proclamazione dei 15 consiglieri eletti (tra cui lo stesso ricorrente) adottata a seguito della celebrazione delle operazioni elettorali dei nuovi consiglieri presso il suddetto Ordine, tenutasi dal 29 novembre al 1° dicembre 2017, contestando, sul piano generale, la regolarità delle stesse operazioni elettorali, deducendo la violazione della normativa primaria e secondaria in materia e confutando la legittimità della stessa normativa primaria.

In particolare, il reclamante – con riferimento alle ritenute violazioni di legge - lamentava:

a) l'intervenuta violazione del diritto di accesso che si assumeva essere stata posta in essere dalla Commissione elettorale e dal Consiglio dell'Ordine degli

avvocati uscente, avuto riguardo: - alla circostanza che il COA, malgrado l'espressa richiesta, aveva negato sia l'indirizzario elettronico degli iscritti che l'elenco cartaceo aggiornato degli stessi; - alla mancata indicazione sul sito internet dello stesso COA dei nominativi degli avvocati candidati, così pregiudicando il diritto a ricevere un'informazione completa in proposito;

b) la violazione dell'art. 7, comma 5, del D.M. n. 170/2014, sul presupposto dell'avvenuta rilevazione che cinque candidati si erano presentati in due liste diverse, così infrangendo l'obbligo di candidarsi per una sola lista;

c) la violazione dell'art. 5 della legge n. 113/2017 atteso che la Commissione elettorale aveva esteso il divieto di propaganda elettorale e, in modo particolare, aveva disposto la rimozione dei manifesti della lista in cui si era candidato esso reclamante dai locali del Tribunale la sera precedente la tenuta delle elezioni;

d) la violazione dell'art. 3, comma 4, della citata legge n. 113/2017, con riferimento alla incandidabilità in caso di espletamento di un doppio mandato precedente;

e) la mancata previsione di legge - in ordine alla contestazione della legittimità delle disposizioni della normativa in materia - sull'incompatibilità tra componente della Commissione elettorale e componente del C.D.D. eletto dal Consiglio uscente, con conseguenziale presumibile difetto di terzietà, nonché l'illegittimità dell'art. 2 della medesima legge n. 113/2017, laddove la norma - in relazione alla presentazione delle liste - limitava il diritto all'elettorato passivo di tutti gli iscritti.

Sulla scorta delle assunte violazioni l'avv. Grassi invocava, quindi, la declaratoria di annullamento delle elezioni e della conseguente delibera di proclamazione degli eletti.

2. Si costituiva, con memoria ritualmente depositata, il Consiglio dell'Ordine degli avvocati di Rimini che, nel contestare tutte le doglianze prospettate dal reclamante, chiedeva il rigetto della speciale impugnazione proposta.

Con sentenza n. 84 del 2018 (depositata il 19 luglio 2018), il Consiglio nazionale forense rigettava integralmente il formulato reclamo.

3. A sostegno dell'adottata decisione il C.N.F. - dopo aver ritenuto la sussistenza dell'interesse ad agire dell'avv. Grassi (nonostante egli fosse stato eletto a seguito dell'impugnata elezione, con la correlata sua proclamazione), sul presupposto che egli aveva inteso tutelare non la propria situazione giuridica bensì far valere un interesse diffuso quale iscritto al Consiglio dell'Ordine degli avvocati - rigettava il primo motivo di natura procedurale, poiché la doglianza relativa alla supposta violazione del diritto di accesso all'albo elettronico degli avvocati avrebbe dovuto costituire oggetto di impugnazione dinanzi al TAR competente, dal momento che al C.N.F. è riservata la sola cognizione dei reclami avverso i risultati elettorali, dovendosi considerare la norma di cui all'art. 28, comma 12, della legge n. 247/2012 come di stretta interpretazione.

Il C.N.F. rilevava che anche con riguardo al motivo concernente la denuncia della mancata evasione della richiesta di ottenere copia dell'elenco dei soggetti che avevano proposto la candidatura (oltretutto proposta in data antecedente rispetto a quella il cui la Commissione elettorale aveva ammesso i richiedenti alla competizione elettorale) era carente di giurisdizione sulla base delle stesse ragioni spese in ordine all'appena esaminata doglianza.

Infondata era ritenuta pure la denuncia riguardante la supposta violazione del divieto di candidarsi in più liste per l'elezione del Consiglio dell'Ordine degli avvocati, poiché, in effetti, i cinque candidati che erano stati considerati incorsi in tale violazione non avevano, in effetti, proposto la candidatura in due liste distinte bensì si erano costituiti nell'aggregazione di un comune programma elettorale che era stato pubblicizzato in sede di propaganda elettorale, in conformità al disposto di cui all'art. 7 della legge n. 113/2017, ferma rimanendo la presentazione individuale di ciascuna candidatura.

Quanto al successivo motivo il C.N.F. ne ravvisava la manifesta infondatezza posto che l'intervenuta rimozione dei manifesti delle liste elettorali risultati affissi nei locali del Palazzo di Giustizia la sera precedente la celebrazione delle elezioni era da considerarsi legittima siccome la relativa condotta era stata realizzata in violazione del c.d. "silenzio elettorale", come tale implicante il

divieto di propaganda elettorale in qualsiasi forma nel luogo e nel tempo in cui si svolgono le operazioni di voto.

Anche la dedotta violazione dell'art. 3, comma 4, della legge n. 113/2017 relativa alla prospettata ineleggibilità in caso di doppio mandato precedente non coglieva - secondo il C.N.F. - nel segno dal momento che la predetta norma, in assenza di un'espressa disciplina transitoria, si sarebbe dovuta considerare operante solo per il futuro.

Infine il C.N.F. riteneva non scrutinabile - perché non rientrante nell'ambito di sua cognizione - la doglianza riguardante la contestazione della mancata previsione di legge sull'incompatibilità tra componente della Commissione elettorale e componente del C.D.D. eletto dal Consiglio dell'Ordine Forense, al fine di tutelare il requisito della terzietà.

4. Avverso la sentenza del C.N.F. ha proposto ricorso per cassazione - riferito a tre complessi motivi - l'avv. Aldo Grassi, cui ha resistito, con controricorso, il solo Consiglio dell'Ordine degli avvocati di Rimini. Tutti altri intimati (controinteressati) non hanno svolto attività difensiva in questa sede.

RAGIONI DELLA DECISIONE

1. Con il primo motivo il ricorrente ha denunciato - avuto riguardo alla ravvisata mancata tutela delle minoranze, in funzione dell'espletamento del loro compito di garanzia e di controllo e sul presupposto che i consiglieri uscenti avevano presentato due liste gemelle che promuovevano la totalità di 15 candidati da eleggere malgrado la legge n. 113/2017 prevedeva il limite di preferenze di due terzi (cioè 10 candidati), da valere sia al momento del voto che nella fase dell'informativa-propaganda elettorale degli iscritti - la violazione degli artt. 2, 3 e 48 della Costituzione, nonché degli artt. 4, comma 1, e 7 della legge n. 113/2017 oltre che dell'art. 7 del D.M. n. 170/2014 nelle parti ancora rimaste in vigore, congiuntamente alla violazione dei principi generali in materia elettorale e, tra questi, di quello democratico di rappresentanza, con conseguente eccesso di potere per sviamento, travisamento, disparità di trattamento, ingiustizia manifesta, in relazione all'art. 36, comma 6, della legge n. 247/2012 per incompetenza, eccesso di potere e violazione di legge (il tutto in relazione all'art. 360, comma 1, n. 3, c.p.c.).

2. Con la seconda censura il ricorrente – con riferimento alla disciplina sull'accesso agli atti e sull'informazione elettorale degli iscritti – ha dedotto (sempre con riguardo all'art. 360, comma 1, n. 3, c.p.c.) la violazione degli artt. 2, 3 e 48 della Costituzione, nonché degli artt. 7 (commi 1 e 2), 6 (commi 3, 4 e 6), 11 (comma 12), e 12 (comma 1) della legge n. 113/2017, in uno alla violazione dei principi generali in materia elettorale e, tra questi, di quello democratico di rappresentanza, con conseguente eccesso di potere per sviamento, travisamento, disparità di trattamento, ingiustizia manifesta, in relazione all'art. 36, comma 6, della legge n. 247/2012 per incompetenza, eccesso di potere e violazione di legge.

3. Con la terza doglianza il ricorrente – con riguardo al profilo delle modalità di presentazione delle candidature con conseguenti (asseriti) vizi sull'esito delle votazioni – ha prospettato (ancora in relazione all'art. 360, comma 1, n. 3, c.p.c.) la violazione degli artt. 2, 3 e 48 della Costituzione, nonché degli artt. 6 (comma 2), 9 (comma 7), 11 (comma 3) e 12 (comma 1) della legge n. 113/2017, unitamente alla violazione dei principi generali in materia elettorale e, tra questi, di quello democratico di rappresentanza, con conseguente eccesso di potere per sviamento, travisamento, disparità di trattamento, ingiustizia manifesta, in relazione all'art. 36, comma 6, della legge n. 247/2012 per incompetenza, eccesso di potere e violazione di legge.

4. In linea preliminare il collegio osserva che il C.N.F. – al di là delle altre specifiche competenze emergenti dal disposto dell'art. 36, comma 1, della legge 31 dicembre 2012, n. 247 (recante "Nuova disciplina dell'ordinamento della professione forense") – è legittimato, per quanto rileva in ordine al proposto ricorso, a pronunciarsi sui reclami relativi alle impugnazioni relative alle elezioni dei Consigli degli Ordini; ciò comporta che questa specifica competenza è limitata alla cognizione dei motivi che investono la regolarità e la legittimità delle inerenti operazioni elettorali e della delibera di proclamazione degli eletti (in ordine al combinato disposto degli artt. 6 D.Lgs.Lgt. n. 382/1944 e 28, comma 12, della stessa legge 247/12).

Inoltre, occorre rilevare che il medesimo art. 36 della legge n. 247/2012 prevede, al comma 6, che gli interessati (così come il pubblico ministero)

possono proporre ricorso avverso le decisioni del C.N.F. alle Sezioni unite della Corte di cassazione solo per incompetenza, eccesso di potere e violazione di legge.

Pertanto, previa declaratoria di inammissibilità delle assunte – siccome del tutto generiche - violazione degli evocati parametri costituzionali, l'ammissibilità e la valutazione sulla fondatezza o meno delle formulate censure deve essere riferita alle specifiche doglianze che risultano riconducibili ad uno o più degli asseriti vizi risultanti dal suddetto comma 6 della citata legge n. 247/2012 (la quale, nel suo globale assetto, è stata modificata dalla successiva legge 12 luglio 2017, n. 113, recante disposizioni sulla elezione dei componenti dei Consiglio degli ordini circondariali forensi).

5. Chiariti questi profili preliminari, ritiene il collegio che il primo motivo, così come complessivamente dedotto dal ricorrente, è infondato e va, perciò, rigettato.

In primo luogo occorre rilevare che – diversamente dalla prospettazione del ricorrente - l'aggregazione di più candidati assume (ai sensi dell'art. 7 della nuova legge n. 113/2017, "ratione temporis" applicabile nella vicenda elettorale in questione) rilevanza esclusivamente in sede di propaganda elettorale per così dire senza alcuna efficacia "reale" sul voto, nel mentre la necessaria individualità delle candidature implica ovviamente anche la possibilità di un voto disgiunto da parte degli elettori.

L'art. 8 della menzionata legge n. 113/2017, invece, prevede esclusivamente candidature individuali (e non di lista), così come avveniva prima del Regolamento approvato con D.M. del Ministero della Giustizia n. 170 del 2014.

Sulla scorta di questo inquadramento dell'impianto normativo, si osserva che la deduzione dell'avv. Grassi secondo cui la sentenza impugnata andrebbe censurata nella parte in cui sarebbe stata considerata legittima la candidatura in due liste distinte di 5 consiglieri poi risultati eletti è destituita di fondamento poiché – come ha accertato adeguatamente in fatto il C.N.F. nell'impugnata sentenza – la doglianza così come denunciata implicava, in effetti, un travisamento dei fatti, dal momento che quelle che lo stesso Avv. Grassi aveva qualificato come liste altro non erano che dei manifesti intesi alla propaganda

elettorale relativi a candidati che si erano avvalsi di riunirsi, a tale scopo, sulla base di un comune programma, come, per l'appunto, reso possibile dal richiamato art. 7 della legge n. 113/2007, restando, ovviamente, ferma la legittimità della candidatura effettivamente singola proposta per l'elezione ufficiale demandata al rinnovo del C.O.A.

Né coglie nel segno la denuncia ulteriore della violazione ricondotta sempre all'art. 7 della citata legge, laddove il ricorrente ricollega alla relativa previsione l'imposizione di un limite massimo di candidati aggregabili (e, precisamente, quello dei 2/3 dei candidati eleggibili), posto che la propaganda svolta in eccedenza rispetto a tale limite potrebbe determinare solo conseguenze relative alla violazione di norme deontologiche, ma non comportare l'invalidazione della successiva competizione elettorale.

Pertanto, nessun vizio di legittimità e nessuna violazione delle minoranze possono ritenersi verificati nel caso di specie.

6. Anche la seconda censura avanzata dal ricorrente, così come complessivamente articolata è priva di fondamento giuridico e deve, quindi, essere respinta.

6.1. Infatti, come correttamente rilevato dal C.N.F., l'assunta violazione correlata all'addotta impossibilità – da parte del ricorrente – di accedere compiutamente all'informazione elettorale (elettronica e cartacea), al di là dell'implicazione di una possibile lesione di un interesse proprio dell'avv. Grassi, non poteva considerarsi rientrante nella competenza giurisdizionale dello stesso C.N.F., non essendo riconducibile alle materie propriamente previste dall'art. 36 della legge n. 247/2012 le eventuali violazioni dedotte dal ricorrente, siccome riferibili – come già evidenziato – propriamente ed esclusivamente allo svolgimento delle operazioni elettorali e al risultato delle elezioni.

Piuttosto, la suddetta doglianza avrebbe potuto (e dovuto) essere fatta valere dinanzi al giudice amministrativo ai sensi dell'art. 116 del c.p.a. (d. lgs. n. 104/2010), il quale contempla uno specifico rimedio contro il silenzio relativo alle istanze di accesso ai documenti amministrativi. Da ciò consegue che il ricorrente non poteva considerarsi legittimato a far valere dinanzi al C.N.F. tale (presunta)

irregolarità, senza, perciò, strumentalizzare la propria inerzia nell'utilizzare i mezzi impugnatori propri al fine di reclamare l'assunta illegittimità delle elezioni.

6.2. Ritiene il collegio che è infondato anche il sub-motivo della censura in esame riguardante l'asserita violazione dell'art. 7, comma 1, della legge n. 113/2017, dal momento che – come compiutamente accertato in punto di fatto dal C.N.F. con la sentenza qui impugnata – erano stati rimossi dai locali del Tribunale in cui era ubicato il luogo (ovvero il seggio elettorale allestito all'interno del Palazzo di Giustizia, in ordine alla cui modalità di propaganda il Presidente del Tribunale aveva adottato un apposito provvedimento per garantire il pieno rispetto della legge in proposito) nel quale si sarebbero svolte le operazioni di voto i manifesti affissi dall'avv. Grassi il giorno precedente la tenuta delle elezioni.

Del resto – difformemente da quanto dedotto dal ricorrente - non si può, al fine di tutelare il divieto imposto dalla legge, scindere la collocazione del seggio elettorale dal luogo in cui era stato propriamente approntato, ovvero nei locali interni (e non esterni) al Palazzo di Giustizia, ragion per cui la propaganda elettorale attraverso l'affissione di manifesti anche dentro il Palazzo di Giustizia doveva considerarsi vietata nel giorno antecedente la celebrazione delle elezioni.

7. Anche il terzo motivo, come globalmente dedotto, deve essere disatteso e va, perciò, rigettato.

7.1. Con riguardo alla doglianza relativa alla denuncia della mancata evasione della richiesta di ottenere copia dell'elenco dei soggetti che avevano presentato la candidatura, si osserva che essa incorre nella stessa inammissibilità (siccome non proponibile dinanzi al C.N.F.) di cui alla prima sub-censura dell'esaminato secondo motivo (dovendo la relativa inottemperanza alla richiamata istanza essere fatta valere nei modi e dinanzi all'autorità giudiziaria previsti dall'art. 116 c.p.a.).

Peraltro, dal combinato disposto degli artt. 8 e 9 della legge n. 113/2017, non emerge propriamente un obbligo di pubblicazione dei nominativi dei candidati sul sito del C.O.A. . In ogni caso, il C.N.F. ha accertato puntualmente in fatto – ed, in modo, assorbente - che l'istanza dell'avv. Grassi rivolta a conoscere l'elenco

dei candidati era stata proposta in data antecedente rispetto a quelle in cui la commissione elettorale aveva ammesso i richiedenti alla competizione elettorale.

7.2. Con riferimento all'altro profilo inerente l'assunta violazione dell'art. 9, comma 7, della legge n. 113/2017, si rileva che essa - in effetti - implica la proposizione di una doglianza nuova siccome non dedotta in sede di reclamo dinanzi al C.N.F., per quanto evincibile dal contenuto dei motivi proposti riprodotti nello stesso svolgimento del procedimento e dalla risposta agli stessi emergenti dall'impugnata sentenza. Da ciò consegue l'inammissibilità della sub-censura in discorso, rilevandosi, altresì, che nell'esposizione della stessa, il ricorrente non riporta nemmeno il contenuto della pregressa denuncia dell'asserito vizio in questione dedotta come respinta dal C.N.F., così violando l'obbligo di specificità del motivo da rispettare in questa sede di legittimità.

In ogni caso il collegio intende puntualizzare che l'art. 10, comma 4, della citata legge n. 113/2017 sancisce che *"Il voto è espresso attraverso l'indicazione del nome e del cognome degli avvocati candidati individualmente secondo quanto previsto dall'articolo 8"*, senza che risulti un espresso riferimento - da cui si inferisce che il relativo adempimento non può reputarsi obbligatorio - al numero attribuito alla candidatura nell'elenco dei partecipanti alla competizione elettorale, da indicare solo al termine delle operazioni di ammissione delle candidature stesse, senza l'obbligo, però, di riportare l'ordine numerico anche sulle schede elettorali.

Il CNF ha, oltretutto, esattamente osservato, in senso assorbente, come sia da escludere in radice che, in una competizione per il rinnovo dei componenti del C.O.A., il corpo elettorale - composto da avvocati chiamati ad eleggere i propri rappresentanti nell'organo di governo territoriale della categoria - possa ritenersi condizionato nelle proprie scelte dal numero assegnato alle candidature secondo l'ordine di presentazione delle medesime ed il numero loro attribuito.

8. In definitiva, alla stregua delle argomentazioni complessivamente svolte, il ricorso dell'Avv. Aldo Grassi deve essere integralmente respinto.

Le spese seguono la soccombenza e vanno liquidate, in favore del controricorrente Consiglio dell'Ordine degli avvocati di Rimini, nei sensi di cui in

dispositivo, mentre non v'è luogo a provvedere sulle spese per quanto concerne le altre parti intimare che non hanno svolto attività difensiva in questa sede. Sussistono le condizioni per dare atto - ai sensi dell'art. 1, comma 17, della legge 24 dicembre 2012, n. 228, che ha aggiunto il comma 1- quater all'art. 13 del testo unico di cui al d.P.R. 30 maggio 2002, n. 115 - dell'obbligo di versamento, da parte del ricorrente, dell'ulteriore importo a titolo di contributo unificato pari a quello dovuto per l'impugnazione integralmente rigettata.

P.Q.M.

La Corte, a Sezioni Unite, rigetta il ricorso.

Condanna il ricorrente al pagamento, in favore del controricorrente, delle spese della presente fase giudiziale di legittimità, liquidate in complessivi euro 5.200,00, di cui euro 200,00 per esborsi, oltre contributo forfettario al 15%, iva e cap nella misura e sulle voci come per legge.

Dà atto della sussistenza dei presupposti per il versamento, da parte del ricorrente, del raddoppio del contributo unificato ai sensi dell'art. 13, comma 1-quater, d.P.R. n. 115/2002.

Così deciso nella camera di consiglio delle Sezioni unite in data 4 dicembre 2018.