

Cass., Sez. Un., 11 aprile 2024, n. 9749

Omissis

FATTO

in relazione all'elezione dei componenti del Consiglio Distrettuale di Disciplina del distretto della Corte di Appello di Roma svoltesi il 14.7.2022, gli avvocati Tizio, Caio e Sempronio hanno impugnato, con atto di reclamo notificato il 7.12.2022, il verbale di proclamazione degli eletti del 28.11.2022;

hanno richiesto al C.N.F., in via cautelare, la sospensione dell'anzidetto verbale e la prorogatio del CDD nella composizione precedente alla tornata elettorale, nonché, nel merito, l'annullamento delle elezioni e del verbale di proclamazione, limitatamente ai candidati eletti dal Consiglio dell'Ordine di Roma, assumendo l'illegittimità del voto in quanto alcuni consiglieri avevano manifestato otto preferenze, anziché le cinque corrispondenti ai due terzi dei consiglieri da eleggere;

hanno quindi chiesto di disporre la rinnovazione delle relative operazioni e di statuire che ciascun elettore possa esprimere un numero massimo di preferenze pari ai due terzi degli eleggibili, approssimato per difetto;

il COA di Roma ha resistito eccependo la tardività del reclamo e comunque - nel merito - l'insussistenza della lamentata violazione;

con sentenza n. 10/23 depositata il 24.2.2023, il CNF, dichiarata la propria giurisdizione, ha respinto il ricorso; più precisamente:

ha affermato che è "possibile esprimere un numero maggiore di preferenze, ove destinate ai due generi, e comunque senza superare il numero degli eligendi dal singolo COA di appartenenza" e che non sono "applicabili alle elezioni dei Consiglieri Distrettuali di Disciplina le norme riguardanti le elezioni dei Consiglieri dell'Ordine Forense";

ha peraltro ritenuto che il reclamo fosse tardivo in quanto il termine per la proposizione doveva farsi decorrere dal compimento delle operazioni di spoglio delle schede di voto e dalla comunicazione dei risultati e dei candidati eletti da parte del presidente del seggio (integranti "l'atto lesivo delle aspettative del candidato/elettore e soggetto a pubblicità e/o a comunicazione alle parti") e non anche dalla proclamazione egli eletti, costituente "un atto ricognitivo riepilogativo dei risultati di ciascun Foro, passaggio necessario per dar corso all'insediamento ed alla designazione delle cariche"; ha quindi concluso che "il dies a quo dal quale calcolare il termine per proporre il reclamo avverso le elezioni dei componenti il CDD "andava" individuato nella pubblicazione dei risultati dello scrutinio sul sito istituzionale del COA che, nel caso di specie, risulta"va" avvenuta il 14 luglio 2022" e che il termine - non indicato né dalla legge primaria né dal Regolamento concernente l'elezione del CDD - doveva essere individuato in dieci giorni ("trattandosi di materia elettorale, può ben

sovvenire l'art. 130 CPA che, al comma 3, individua in 10 gg. il termine perentorio per impugnare l'atto di conclusione del procedimento elettorale") o, al massimo, in sessanta giorni ("il provvedimento in parola è in ogni caso un provvedimento amministrativo di cui si denuncia la violazione di legge, e dunque risulta assoggettato ai sensi dell'articolo 29 CPA quantomeno al termine di decadenza di sessanta giorni"), con la conseguenza che il termine era scaduto il 25.7.2022 o, al più tardi, il 13.10.2022;

avverso tale decisione hanno proposto ricorso a queste Sezioni Unite gli avvocati Tizio, Caio e Sempronio, affidandosi a due motivi;

ha resistito, con controricorso, l'Ordine degli Avvocati di Roma;

il P.G. non ha rassegnato conclusioni;

i ricorrenti hanno depositato memoria.

DIRITTO

con il primo motivo, i ricorrenti denunciano la violazione o falsa applicazione di norme di diritto in relazione all'art 26 "rectius: 28", comma 12 l. n. 247/2012 e all'art. 11, co. 6 Regolamento CNF 31.1.2014 n. 1, "in quanto il CNF ha ritenuto tardivo l'interposto reclamo, avendo individuato la decorrenza del termine ad impugnare ex art. 11, 5° co, Regolamento (Eseguito lo scrutinio, il Presidente del seggio ne dichiara il risultato e ne dà immediata comunicazione, trasmettendo copia del verbale delle operazioni al CNF, al Presidente del Consiglio dell'Ordine Distrettuale ed ai Presidenti del Consiglio dell'Ordine), anziché ex art. 11, 6° co., Regolamento (Il Presidente del Consiglio dell'Ordine distrettuale, ricevute le comunicazioni di cui al comma precedente, convoca senza indugio presso la sede del proprio Consiglio tutti i componenti eletti per la proclamazione da parte dei Presidenti dei singoli Consigli dell'Ordine degli esiti delle votazioni. Dopo la proclamazione, il Presidente del Consiglio dell'Ordine distrettuale convoca la prima riunione del Consiglio distrettuale di disciplina per l'insediamento)";

premesso che il Regolamento non disciplina in alcun modo l'impugnazione della proclamazione degli eletti, i ricorrenti assumono che va applicato l'art. 26 (rectius: 28), comma 12 della l. n. 247/2012, a mente del quale "contro i risultati delle elezioni per il rinnovo del Consiglio dell'Ordine ciascun avvocato iscritto nell'albo può proporre reclamo al CNF entro 10 giorni dalla proclamazione", non essendo "invece prevista un'autonoma impugnazione avverso gli atti del Consiglio territoriale (COA) che eleggono i singoli componenti del CDD";

rilevano altresì che, per quanto la giurisprudenza amministrativa abbia ammesso l'anticipazione della tutela giudiziale agli atti prima reputati meramente endoprocedimentali o comunque prodromici e preparatori della proclamazione degli eletti, non consta che da ciò abbia "inferito la decadenza dall'impugnativa degli atti successivi e meno che mai di quelli conclusivi del

procedimento elettorale, quasi che l'anticipazione implicasse la tardività di ogni eventuale ulteriore o successiva reazione a questi altri atti";

col secondo motivo, i ricorrenti denunciano la violazione o falsa applicazione di norme di diritto, in relazione all'art. 4 l. n. 113/2017 e all'art. 1, 3° co. Regolamento CNF 31.1.2014, n. 1, nonché agli artt. 4, 3° co. e 8, 2° co. del medesimo Regolamento;

rilevano che sussiste un "evidente conflitto" fra le norme contenute negli ultimi due articoli, in quanto il primo prevede che "le espressioni di voto sono limitate, quanto alle preferenze, ad un numero pari ai due terzi, arrotondato per difetto all'unità inferiore, degli eligendi da parte del Consiglio dell'Ordine", mentre il secondo dispone che la scheda di voto contenga "l'avvertimento che può essere espresso un numero maggiore di preferenze esclusivamente ove queste siano destinate ai due generi";

aggiungono che, poiché l'art. 12 del Regolamento "obbliga la rappresentanza di genere", a pena di invalidità delle elezioni, la previsione dell'art. 8, 2° co. è "perfettamente inutile" e "unica regola applicabile è quella somministrata dall'art. 4, che prevede un numero massimo di preferenze pari ai 2/3 dei consiglieri eleggibili"; criterio fatto proprio anche dagli artt. 4 e 10, 5° co. della successiva l. n. 113/2017 (Disposizioni sulla elezione dei componenti dei consigli degli ordini circondariali forensi).

RITENUTO CHE

il primo motivo è fondato, in quanto:

in difetto di norme specificamente disciplinanti la decorrenza del termine per l'impugnazione dell'esito del procedimento elettorale del CDD, il dies a quo va individuato nella proclamazione degli eletti, che costituisce l'atto conclusivo di tale procedimento;

il tutto in applicazione analogica del criterio dettato, per il procedimento di elezione del COA, dall'art. 28, comma 12, l. n. 247/2012 ("contro i risultati delle elezioni per il rinnovo del Consiglio dell'Ordine ciascun avvocato iscritto nell'albo può proporre reclamo entro 10 giorni dalla proclamazione"), che individua l'atto terminativo nella proclamazione degli eletti, secondo un criterio evidentemente estensibile all'analogo procedimento elettorale che chiama i componenti dei COA del distretto ad eleggere i componenti del CDD;

né può ritenersi che l'attività prevista dall'art. 11, co. 5° del Regolamento n. 1/20214 (ossia la dichiarazione dei risultati dello scrutinio da parte del presidente del seggio e la comunicazione, con trasmissione di copia del verbale, fatta dallo stesso al Consiglio Nazionale Forense, al Presidente del Consiglio dell'Ordine Distrettuale e ai Presidenti dei Consigli dell'Ordine Circondariali, ai fini della pubblicazione nei rispettivi siti web istituzionali) valga a determinare la conclusione del procedimento, che va invece individuata nella

separata e successiva attività di proclamazione degli esiti delle votazioni, disciplinata dal comma 6° del medesimo art 11;

deve quindi escludersi che la pacifica possibilità di impugnare immediatamente la dichiarazione dei risultati compiuta dal presidente del seggio all'esito dello scrutinio comporti - in difetto di espressa previsione - la decadenza dalla facoltà di denunciare i vizi del procedimento impugnandone l'atto conclusivo, costituito - come detto - dalla distinta e successiva proclamazione degli esiti delle votazioni (cfr. Cass., S.U. n. 32781/2018, punti da 12 a 14);

ne consegue che il reclamo, proposto entro i dieci giorni dalla proclamazione degli eletti, è tempestivo;

deve pertanto procedersi allo scrutinio del secondo motivo, che risulta infondato;

invero:

va escluso che sussista una insuperabile incompatibilità fra le disposizioni dell'art. 4 e dell'art. 8 del Regolamento, giacché le stesse possono ben essere lette in continuità, nel senso di prevedere (con l'art. 4) che le preferenze sono limitate "ad un numero pari ai due terzi, arrotondato per difetto all'unità inferiore, degli eligendi" e che, tuttavia, possa "essere espresso un numero maggiore di preferenze esclusivamente ove queste siano destinate ai due generi", con la precisazione che, "in tale ultima ipotesi il numero delle preferenze da esprimere non può essere comunque superiore a quello totale dei Consiglieri distrettuali di disciplina eleggibili dal singolo Consiglio dell'Ordine, fermo restando il limite interno dei due terzi nell'ambito di ogni genere";

deve ritenersi, in altri termini, che, quanto al numero delle preferenze da esprimere, il limite dei 2/3 degli eligendi costituisca la regola, che è tuttavia derogabile ove sussista la necessità di destinare le preferenze ai due generi, nel qual caso le stesse non possono comunque superare il totale degli eleggibili dal singolo Consiglio dell'Ordine e devono osservare il limite interno dei due terzi nell'ambito di ogni genere;

né può sostenersi che la previsione dell'art. 8, 2° co. del Regolamento risulti "inutile", perché la rappresentanza di genere imposta dal successivo art. 12 ("le elezioni dei componenti del Consiglio distrettuale di disciplina non sono valide se non risultano rappresentati entrambi i generi a livello distrettuale") va assicurata in ambito distrettuale e non di singolo Ordine circondariale (nel quale potrebbe dunque accadere che le preferenze non siano destinate ai due generi); tale norma risponde pertanto all'esigenza di ampliare il numero delle preferenze per l'ipotesi di candidature riconducibili ad entrambi i generi ed è pienamente compatibile - nei termini sopra indicati - con quella dell'art. 4, 3° co.;

atteso che, nel caso di specie, non risulta contestato che le preferenze fossero da destinare a candidati dei due generi, deve escludersi che il voto possa essere risultato viziato dell'espressione di otto, anziché di cinque preferenze;

l'infondatezza del secondo motivo comporta, nel complesso, il rigetto del ricorso;

a fronte della fondatezza del primo motivo e della novità della questione, sussistono gravi motivi per la compensazione delle spese del giudizio di legittimità;

sussistono le condizioni per l'applicazione dell'art. 13, comma 1 quater del D.P.R. n. 115/2002.

PQM

La Corte rigetta il ricorso e compensa le spese del presente giudizio.

Ai sensi dell'art. 13 comma 1-quater del D.P.R. n. 115 del 2002,

dà atto della sussistenza dei presupposti processuali per il versamento, da parte dei ricorrenti, dell'ulteriore importo a titolo di contributo unificato pari a quello dovuto per il ricorso, a norma del comma 1-bis dello stesso articolo 13, se dovuto.

Roma, 16 gennaio 2024.

Depositato in Cancelleria l'11 aprile 2024.