



2614/17

REPUBBLICA ITALIANA

Oggetto

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Elezione COA
Bari

LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE

R.G.N. 18817/2016

SEZIONI UNITE CIVILI

Composta dagli Ill.mi Sigg.ri Magistrati:

- Dott. SALVATORE DI PALMA - Primo Pres. t. f. -
- Dott. GIOVANNI AMOROSO - Presidente Sezione -
- Dott. ANTONIO DIDONE - Rel. Pres. Sezione -
- Dott. GIACOMO TRAVAGLINO - Presidente Sezione -
- Dott. ANIELLO NAPPI - Consigliere -
- Dott. MAGDA CRISTIANO - Consigliere -
- Dott. DOMENICO CHINDEMI - Consigliere -
- Dott. FELICE MANNA - Consigliere -
- Dott. UMBERTO BERRINO - Consigliere -

Mon. 26.14
Rep.
Ud. 10/01/2017
PU
C.I.

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

sul ricorso 18817-2016 proposto da:

VULCANO PIERLUIGI, BONIFACIO VINCENZO, BENTIVOGLIO GIUSEPPE, AMODIO FRANCESCO, CONVERTINO ANTONELLA, BONASIA NICOLA, PONTASSUGLIA TOMMASO, elettivamente domiciliati in ROMA, VIA COSSERIA 2, presso lo STUDIO PLACIDI, rappresentati e difesi dagli avvocati EMILIO TOMA e LOREDANA PAPA, per delega a margine del ricorso;

2017
10

Copia comunicata ai soli fini dell'art. 133 CPC

- ricorrenti -

contro

BENEGIAMO ANTONIO, MELE ALFREDO, VALENTE ROBERTA,
ARMENISE MARIA ANTONIETTA, SELVAGGI NICOLA, DISTEFANO
LUCA, DE LIDDO CARLO, RUSSI ALESSANDRO, GAROFALO
GIANCARLO, GARGANO NICOLA, GIANNINI GIULIA, TINTO
CLEMI, STARACE GUGLIELMO, GIANCASPRO GIROLAMO,
TRIGGIANI SERENA, DI CAGNO KATIA, DI FRONZO ALESSANDRA,
STEFANI' GIOVANNI, DALFINO GIUSEPPE, PALTERA PIERPAOLO,
LEONE MARIELLA, BASCIANI GIUSEPPE ANDREA, DE SIATI
ROBERTA, elettivamente domiciliati in ROMA, VIA
TAGLIAMENTO 14, presso lo studio dell'avvocato ANSELMO
BARONE, che li rappresenta e difende unitamente
all'avvocato LUIGI D'AMBROSIO, per procura speciale del
notaio dott. Michele Labriola di Bari, rep. 50965 del
27/12/2016, in atti;

- resistenti -

nonchè contro

CONSIGLIO DELL'ORDINE DEGLI AVVOCATI DI BARI,
COMMISSIONE ELETTORALE PER LE ELEZIONI DEL CONSIGLIO
DELL'ORDINE DEGLI AVVOCATI DI BARI, MINISTERO DELLA
GIUSTIZIA, PROCURATORE GENERALE PRESSO LA CORTE DI
CASSAZIONE, DI MURO GAETANO;

- intimati -

avverso la sentenza n. 175/2016 del CONSIGLIO NAZIONALE
FORENSE, depositata il 07/07/2016;
udita la relazione della causa svolta nella pubblica

udienza del 10/01/2017 dal Presidente Dott. ANTONIO
DIDONE;

uditi gli avvocati Loredana PAPA e Luigi D'AMBROSIO;

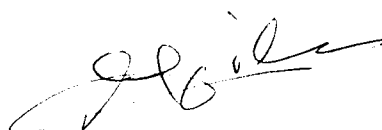
udito il P.M. in persona dell'Avvocato Generale Dott.
FRANCESCO MAURO IACOVIELLO, che ha concluso per la
cassazione con rinvio.

Ragioni di fatto e di diritto della decisione

1.- Le elezioni per il rinnovo del Consiglio dell'Ordine degli Avvocati di Bari si sono svolte nella vigenza del Regolamento ministeriale 10 novembre 2014, n. 170 e le relative operazioni, aperte con la indizione delle elezioni e la convocazione dell'assemblea degli iscritti e chiuse con il verbale di proclamazione degli eletti, hanno costituito puntuale applicazione delle disposizioni del Regolamento stesso nelle more del giudizio instaurato dinanzi al T.A.R. Lazio dall'ANF, dal Sindacato Avvocati di Bari e dall'ANAI, stante il rigetto della domanda di sospensione cautelare del provvedimento. Il Regolamento prevedeva sia la presentazione di liste con un numero di candidati pari al numero di seggi da coprire, sia la facoltà dell'elettore di esprimere preferenze in numero superiore ai 2/3 dei candidati da eleggere ove venisse rispettata la quota di genere, sia, infine, la possibilità di votare l'intera lista, con conseguente attribuzione del voto a ciascuno dei candidati alla stessa appartenente.

Il T.A.R. Lazio con le sentenze nn. 8332, 8333 e 8334 del 2015 ha accolto i predetti ricorsi affermando l'illegittimità degli <<articoli 7 e 9 del regolamento ministeriale sulle modalità di elezione dei componenti dei consigli degli ordini circondariali forensi (D.M. Giustizia 10 novembre 2014, n. 170), nella parte in cui: a) consentono a ciascun elettore di esprimere un numero di preferenze pari al numero di candidati da eleggere; b) consentono la presentazione di liste che contengano un numero di candidati pari a quello dei consiglieri complessivamente da eleggere e c) prevedono che le schede elettorali contengano un numero di righe pari a quello dei componenti complessivi del consiglio da eleggere>>. Le sentenze sono state successivamente confermate dal Consiglio di Stato.

1.1.- Con la sentenza impugnata il Consiglio Nazionale Forense ha dichiarato inammissibile il reclamo proposto contro i risultati delle elezioni dagli attuali ricorrenti, i quali sostenevano la illegittimità della ammissione, alla competizione elettorale, delle tre liste presentate, contenenti un numero di candidati pari al numero dei consiglieri da eleggere; ciò che non sarebbe stato consentito alla stregua dell'art. 28, comma 3, della legge n. 247/2012. I reclamanti avevano chiesto al CNF di valutare la regolarità delle operazioni elettorali prescindendo dal Regolamento, in sostanza deducendo la necessità di disapplicarlo in quanto non conforme alla legge.



1.2.- Secondo il CNF i rilievi mossi alla regolarità delle operazioni elettorali erano inammissibili sotto un duplice profilo.

In primo luogo, perché gli stessi reclamanti avevano partecipato alla competizione elettorale con una lista, contenente un numero di candidati pari al numero dei consiglieri da eleggere, così manifestando piena acquiescenza al regolamento elettorale. Ciò che irrimediabilmente precludeva qualsivoglia successiva censura nei confronti della norma pacificamente applicata e condivisa. Le disposizioni del regolamento erano state, quindi, correttamente attuate con la totale acquiescenza dei reclamanti nelle varie fasi del procedimento elettorale in applicazione del principio *tempus regit actum* e la circostanza che, successivamente alla conclusione di detto procedimento, il regolamento elettorale fosse stato parzialmente annullato dal TAR era del tutto irrilevante, atteso che la legittimità dei provvedimenti amministrativi va verificata esclusivamente con riferimento alle norme vigenti al momento della loro formazione.

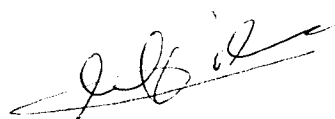
In secondo luogo non avrebbe potuto mai trovare ingresso la domanda di disapplicazione dell'atto amministrativo, non rientrando nelle potestà del CNF l'esercizio del potere in questione, attribuito agli organi giudiziari ordinari dagli artt. 4 e 5 della L. 20 marzo 1865, n. 2248, All. E, tant'è che per estenderlo ad un giudice speciale (la Commissione Tributaria) era dovuto intervenire il Parlamento con apposita disposizione di legge (art. 7, comma 5, D. Lgv. n. 546 del 31.12.1992).

Infine, il CNF ha ritenuto infondato il secondo motivo di reclamo, concernente l'illegittimità derivata dei provvedimenti impugnati in riferimento alla illegittimità costituzionale dell'art. 28, comma 2, della L. n. 247/2012 per violazione degli artt. 2, 3, 48 e 51 della Costituzione, in quanto il nuovo sistema elettorale forense appariva chiaramente finalizzato a garantire le minoranze di genere, e ciò proprio in conformità ai principi costituzionali.

2.2.- La sentenza del CNF è impugnata con due motivi.

Non hanno svolto difese gli intimati.

3.1.- Con il primo motivo i ricorrenti denunciano "Violazione, erronea interpretazione e falsa applicazione di legge (art. 28 della legge n. 247/2012; artt. 1 e 7, conuna 7; c.p.a.; artt. 34 e 35 c.p.a.; artt. 112 e 113 c.p.c.; artt 4 e 5 della legge n. 2248/1965 All. E.; artt. 1 e 4 delle



Disposizioni sulla legge in generale) - Violazione dei principi di cui agli artt. 24, 103 e 113 della Costituzione - Violazione dei principi generali sull'interesse ad agire -Violazione dei principi generali in tema di efficacia delle sentenze del Giudice Amministrativo e di effettività della tutela - Violazione art. 282 c.p.c. -Violazione della sentenza del Tar Lazio n. 8333/2015 - Art. 360, comma I n. 1, 3 e 5, c.p.c.”.

Deducono che non tutti i reclamanti erano candidati nella competizione elettorale e avevano impugnato in qualità di iscritti al relativo albo professionale.

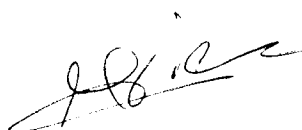
Non vi poteva essere acquiescenza al Regolamento perché tempestivamente impugnato dinanzi al TAR – anche dai reclamanti candidati – e, con motivi aggiunti, erano stati impugnati gli atti del procedimento elettorale.

Lamentano che erroneamente sia stata negata efficacia alla sentenza del TAR di annullamento del Regolamento e contestano l'affermazione dell'insussistenza del potere di disapplicazione.

Deducono che il Consiglio di Stato, con la pronuncia che ha confermato l'annullamento del Regolamento, ha affermato che il CNF avrebbe potuto sospendere il giudizio in attesa della definizione del giudizio amministrativo ovvero avrebbe potuto incidentalmente accertare l'illegittimità del Regolamento stesso.

3.2.- Con il secondo motivo i ricorrenti denunciano “Violazione, erronea interpretazione e falsa applicazione di legge (art. 28 della legge n. 247/2012; artt. 1 e 7, comma 7, c.p.a.; artt. 34 e 35 c.p.a; artt. 112 e 113 c.p.c.; artt. 4 e 5 della legge n. 2248/1965 All. E.; artt. 1 e 4 delle Disposizioni sulla legge in generale) - Violazione dei principi di cui agli artt. 24, 103 e 113 della Costituzione -Violazione dei principi generali sull'interesse ad agire -Violazione dei principi generali in tema di efficacia delle sentenze del Giudice Amministrativo e di effettività della tutela - Violazione art. 282 c.p.c. -Violazione della sentenza del Tar Lazio n. 8333/2015 - Violazione degli artt. 2, 3, 48, 51 della Costituzione -Violazione dell'art. 3 della legge n. 241/1990 - Difetto di motivazione - Art. 360, comma i n. 1, 3 e 5, c.p.c.”.

Lamentano che il CNF abbia illegittimamente ed erroneamente ignorato la sentenza del Tar Lazio che aveva annullato l'art. 14, comma 7 del regolamento elettorale forense di cui al D.M. n. 170/2014, fornendo chiara



ed inequivoca statuizione sull'interpretazione costituzionalmente corretta del dettato legislativo dell'art. 28 della legge n. 247/2012, rendendo irrilevante ogni questione di illegittimità costituzionale.

4.- Il ricorso è manifestamente fondato.

Invero, se il CNF può sollevare questioni di legittimità costituzionale (Corte cost. Sentenza 189/2001; sentenza n. 284 del 1986) a maggior ragione può disapplicare atti amministrativi nell'esercizio della propria funzione giurisdizionale.

Già da tempo queste Sezioni unite, proprio in relazione ad una pronuncia del CNF in materia elettorale ha rilevato che erroneamente il C.N.F. aveva ritenuto inammissibile la censura, perché, indipendentemente dalla natura del regolamento de quo, non v'è dubbio che l'impugnativa relativa ad una norma di esso andasse proposta al C.N.F., innanzi al quale la norma impugnata è stata fatta valere, perché, con accertamento di natura incidentale, stabilisse se la norma fosse legittima o illegittima (Sez. U, n. 13445 del 2005: "Altrettanto indubbio è che solo a seguito del reclamo proposto dall'Avv. Gualtieri avverso la deliberazione del C.O.A. di Catania, che le negava l'attribuzione del voto contestato, sia sorto nella ricorrente l'interesse ad impugnare detta norma, posta a base dell'avverso reclamo").

Peraltro, secondo la giurisprudenza di queste Sezioni unite, "l'illegittimità di un atto amministrativo presupposto può, di regola, essere fatta valere sia in via autonoma, mediante impugnativa principaliter davanti al giudice amministrativo, e sia in via incidentale, sollecitandone la disapplicazione da parte del giudice ordinario nella controversia su diritti soggettivi pregiudicati da atti o provvedimenti consequenziali. I due rimedi, cioè, possono in astratto concorrere, ovviamente con le limitazioni derivanti dalla pregiudizialità del processo amministrativo e dalla formazione del giudicato amministrativo sull'atto a contenuto generale" (Sez. U, n. 10124 del 1994; v. anche Cons. Stato Sez. IV, 15/02/2001, n. 732), posto che l'annullamento di un atto regolamentare o di contenuto generale opera con efficacia "erga omnes" (v., per tutte, Sez. I, n. 23748 del 2007).

Come innanzi rilevato (§ 1) il Consiglio di Stato ha confermato la sentenza con la quale il TAR Lazio (sentenza n. 8333 del 2015) ha dichiarato l'illegittimità degli <<articoli 7 e 9 del regolamento ministeriale sulle modalità di elezione dei componenti dei consigli degli ordini circondariali



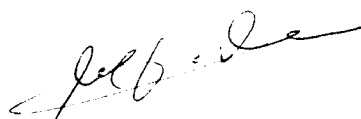
forensi (D.M. Giustizia 10 novembre 2014, n. 170), nella parte in cui: a) consentono a ciascun elettore di esprimere un numero di preferenze pari al numero di candidati da eleggere; b) consentono la presentazione di liste che contengano un numero di candidati pari a quello dei consiglieri complessivamente da eleggere e c) prevedono che le schede elettorali contengano un numero di righe pari a quello dei componenti complessivi del consiglio da eleggere>>.

Il particolare, il giudicato concerne la dichiarazione che le norme contenute negli artt. 7 e 9 del d.m. nr. 170/2014 sono in contrasto con il quadro normativo emergente dai commi 2 ("il genere meno rappresentato deve ottenere almeno un terzo dei consiglieri eletti") e 3 ("ciascun elettore può esprimere un numero di voti non superiori ai due terzi dei consiglieri da eleggere, arrotondati per difetto") dell'art. 28 della legge nr. 247/2012.

Ha chiarito infatti il T.A.R. che il numero di preferenze individuato dal comma 3 si pone come limite massimo dei voti esprimibili dai singoli elettori, e che all'interno di detto limite deve muoversi la disposizione del comma 2, posta a tutela del genere meno rappresentato; le disposizioni regolamentari in esame avevano invece operato nel senso di tutelare l'obiettivo dell'equilibrio di genere a scapito della finalità di tutela del pluralismo di cui al comma 3, laddove:

- a) consentivano a ciascun elettore di esprimere un numero di preferenze pari al numero di candidati da eleggere;
- b) consentivano la presentazione di liste contenenti un numero di candidati pari a quello dei Consiglieri complessivamente da eleggere;
- c) prevedevano che le schede elettorali contenessero un numero di righe pari a quello dei componenti complessivi del Consiglio da eleggere.

Per quel che concerne il comma 7 dell'art. 14 dello stesso Regolamento n. 170 del 2014 (il quale imponeva un intervento a valle del procedimento elettorale in modo da assicurare in ogni caso la quota di un terzo degli eletti per il genere meno rappresentato), il T.A.R. ha ritenuto la disposizione in contrasto con la disposizione di cui all'art. 28, comma 2, interpretata in senso conforme alla Costituzione, nella misura in cui legittimava un'alterazione ex post del risultato elettorale al fine di ristabilire l'equilibrio fra i generi.



5.- La sentenza impugnata deve essere cassata e, non essendo necessari ulteriori accertamenti in fatto, poiché le operazioni elettorali si sono svolte in applicazione di norme regolamentari illegittime, la Corte può decidere la causa nel merito, annullando le operazioni elettorali predette. Invero, è circostanza che risulta dalla sentenza del TAR Lazio che furono presentate liste con un numero di candidati corrispondente ai rappresentanti da eleggere con "la necessaria riconduzione delle liste al limite massimo dei due terzi degli eligendi" (cfr. sentenza TAR Lazio, n. 8333/2015).

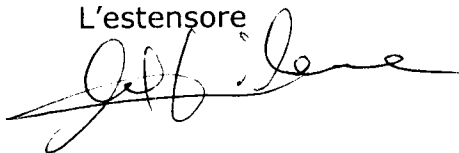
Le spese dell'intero giudizio possono essere compensate per la novità della questione decisa.

P.Q.M.

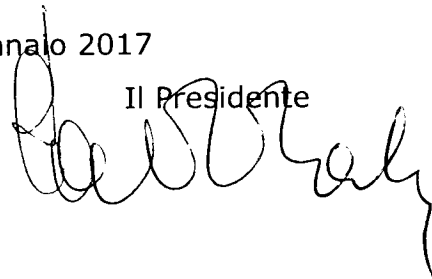
La Corte, accoglie il ricorso, cassa la sentenza impugnata e, decidendo nel merito, annulla tutti gli atti relativi al procedimento elettorale per l'elezione dei componenti del Consiglio dell'Ordine degli Avvocati di Bari per il quadriennio 2015-2018. Spese compensate.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del 10 gennaio 2017

L'estensore



Il Presidente



IL CANCELLIERE
Paola Francesca CAMPOLI

DEPOSITATO IN CANCELLERIA
oggi - 1 FEB 2017
IL CANCELLIERE
Paola Francesca CAMPOLI

