



29106-20

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE

SEZIONI UNITE CIVILI

Composta dagli Ill.mi Sigg.ri Magistrati:

Oggetto

CAMILLA DI IASI - Primo Presidente f.f. -

ANTONIO MANNA - Presidente di Sezione -

FRANCO DE STEFANO - Presidente di Sezione -

ANTONIO VALITUTTI - Consigliere -

GIACOMO MARIA STALLA - Consigliere -

LUCIA ESPOSITO - Consigliere -

ALBERTO GIUSTI - Consigliere -

LINA RUBINO - Consigliere -

ALDO CARRATO - Rel. Consigliere -

CONTENZIOSO
ELETTORALE
FORENSE

Ud. 17/11/2020 -
PU

R.G.N. 12326/2020

29106
Rep.

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

sul ricorso 12326-2020 proposto da:

(omissis)

elettivamente domiciliati in

(omissis)

425
2020

presso lo studio dell'avvocato (omissis) , che li rappresenta e difende;

- ricorrenti -

contro

COMMISSIONE ELETTORALE PER LE ELEZIONI DEL CONSIGLIO DELL'ORDINE DEGLI AVVOCATI DI BARI, in persona del Presidente pro tempore, (omissis)

(omissis)

(omissis) nella qualità di componenti effettivi della Commissione, (omissis)

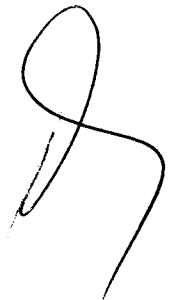
(omissis)

, nella qualità di componenti supplenti della Commissione, elettivamente domiciliati in (omissis)

(omissis) presso lo studio dell'avvocato (omissis)

rappresentati e difesi dall'avvocato (omissis)

(o m i s s i s)



(omissis) elettivamente domiciliati in (omissis)

(omissis) , presso il dott. (omissis)

rappresentati e difesi dagli avvocati (omissis)

(omissis)

- controricorrenti -

nonchè contro

CONSIGLIO DELL'ORDINE DEGLI AVVOCATI DI BARI, CONSIGLIO NAZIONALE FORENSE, PUBBLICO MINISTERO PRESSO LA PROCURA DELLA REPUBBLICA DI BARI, PROCURATORE GENERALE PRESSO LA CORTE DI CASSAZIONE, (omissis)

(omissis)

- intimati -

avverso la sentenza n. 23/2020 del CONSIGLIO NAZIONALE FORENSE, depositata il 13/02/2020.

Udita la relazione della causa svolta nella pubblica udienza del 17/11/2020 dal Consigliere ALDO CARRATO;

udito il Pubblico Ministero, in persona dell'Avvocato Generale LUIGI SALVATO, che ha concluso per l'accoglimento del ricorso;

uditi gli avvocati (omissis) per delega dell'avvocato (omissis) (omissis) per delega dell'avvocato (omissis) e (omissis)

FATTI DI CAUSA

1. Con ricorso ritualmente depositato presso la cancelleria del Consiglio Nazionale Forense (e regolarmente notificato ai controinteressati), gli Avv.ti (omissis)

(omissis)

(omissis) proponevano reclamo elettorale nei confronti del Consiglio dell'Ordine degli avvocati di Bari, della Commissione elettorale nominata per il rinnovo di detto COA (relativamente al quadriennio 2019-2022) nonché nei riguardi degli Avv.ti (omissis)

(omissis)

(omissis) , oltre che nei confronti dell'Avv. (omissis) e del P.M. presso la Procura della Repubblica di Bari al fine di ottenere la dichiarazione di nullità ovvero l'annullamento dei risultati delle suddette elezioni per il rinnovo del COA di Bari.

In particolare, con detto reclamo erano stati impugnati: - il verbale del 18 gennaio 2019, con il quale la Commissione elettorale aveva ammesso l'Avv. (omissis) , che, secondo la prospettazione dei ricorrenti, avrebbe dovuto essere considerato incandidabile ed ineleggibile; - il verbale di proclamazione degli eletti del 25 gennaio 2019 nella parte in cui era ricompreso anche il citato Avv. (omissis) (omissis); - ogni altro atto presupposto, connesso e/o conseguente che fosse risultato lesivo della posizione dei reclamanti.

Quali motivi specifici addotti a sostegno del reclamo i ricorrenti deducevano: - la violazione e falsa applicazione degli artt. 3 e 17 della legge n. 113/2017; - la violazione e falsa applicazione dell'art. 1 del d.l. n. 2/2019; - la violazione e falsa applicazione del R.D.L. n. 1578/1933; - la violazione e falsa applicazione del d. lgs. lgt. n. 382/1944.

Tutte le formulate censure investivano in via esclusiva la posizione del menzionato Avv. (omissis) , che aveva ricoperto la carica di consigliere dell'Ordine ininterrottamente per più di due mandati consecutivi nel periodo 2008-2014, non dovendosi computare i periodi che avevano preceduto (dal 21 marzo 2015 al 3 marzo 2017) e quelli che avevano seguito (dall'11 ottobre 2017 al 31 dicembre 2018) la nomina del Commissario straordinario del Ministero della Giustizia.

Si costituivano in giudizio la Commissione elettorale, in persona del Presidente, nonché tutti i componenti della stessa, che chiedevano il rigetto del ricorso deducendo la legittimità delle operazioni dagli stessi compiute.

Si costituivano, altresì, tutti i controinteressati che, oltre a formulare alcune eccezioni pregiudiziali, insistevano per il rigetto del proposto

reclamo, contestando l'assunto della incandidabilità ed ineleggibilità dell'avv. (omissis) sostenendo che, in effetti, lo stesso non aveva svolto due mandati consecutivi per una durata superiore al biennio, eccependo, inoltre, l'illegittimità costituzionale della normativa di riferimento per profili da non ritenersi coperti dalla sopravvenuta sentenza della Corte costituzionale n. 173/2019.

Con sentenza n. 23 del 2020 (depositata il 13 febbraio 2020), l'adito Consiglio nazionale forense ha dichiarato – ai sensi dell'art. 36 della legge n. 247/2012 - l'inammissibilità del reclamo, sul presupposto che, trattandosi di ricorso collettivo, non potevano dirsi rispettati i due requisiti necessari ai fini della sua ammissibilità:

- uno positivo, consistente nella identità di "posizioni sostanziali e processuali" in rapporto a domande giudiziali fondate sulle stesse ragioni difensive;
- l'altro negativo, costituito dall'assenza di conflitto di interessi, anche solo potenziale, tra le parti.

Invero, nella specifica fattispecie, il CNF ha inteso evidenziare che i ricorrenti, pur impugnando gli stessi atti per le medesime ragioni giuridiche, si sarebbero dovuti, in effetti, considerare portatori di interessi specifici e personali differenti, tra loro confliggenti, quantomeno in via potenziale.

In particolare, il CNF ha posto in risalto come i quattro ricorrenti che ricoprivano la carica di Consiglieri – ancorché indicati anche come controinteressati – dovevano ritenersi portatori di un interesse contrario all'accoglimento del ricorso, né avevano dedotto un interesse specifico contrario, mentre tale interesse (ad esclusione dell'Avv. (omissis)) doveva considerarsi certamente sussistente in capo agli altri ricorrenti, siccome, pur essendosi candidati, non erano risultati eletti, donde la configurazione per gli stessi di uno specifico interesse a veder riconosciuta la fondatezza del proposto ricorso, per ottenere l'annullamento delle operazioni elettorali e, quindi, la loro ripetizione.

Per effetto della ravvisata inammissibilità, il CNF ha ritenuto precluso l'esame delle ulteriori questioni di rito e di merito dedotte in giudizio.

2. Avverso la citata sentenza del C.N.F. hanno proposto congiuntamente ricorso per cassazione - riferito ad un unico complesso motivo - gli Avv.ti (omissis)

(omissis)

Hanno resistito congiuntamente, con un unico controricorso, gli Avv.ti

(omissis)

Si sono costituiti, con un unico controricorso, anche la Commissione elettorale per le elezioni del Consiglio dell'Ordine degli avvocati di Bari (nominata con deliberazione del 15 gennaio 2019), in persona del suo Presidente, nonché gli avvocati (omissis)

(omissis)

(omissis) , nella qualità di componenti effettivi della predetta Commissione, oltre agli avvocati (omissis)

(omissis) , quali componenti supplenti della stessa Commissione.

Il Consiglio dell'Ordine degli avvocati di Bari, indicato come intimato in ricorso, non ha svolto attività difensiva in questa sede.

I difensori di entrambi i gruppi delle parti controricorrenti hanno depositato memoria ai sensi dell'art. 378 c.p.c. .

RAGIONI DELLA DECISIONE

1. Rileva il collegio che, in via preliminare, bisogna dare atto che il difensore della Commissione elettorale per le elezioni del COA di Bari

nonché dei suoi componenti effettivi e supplenti, avv. (omissis) (omissis) con istanza dell'11 novembre 2020, ha dichiarato che, per un disguido della Cancelleria centrale, il controricorso mediante il quale si era costituito nell'interesse dei suoi assistiti non era stato tempestivamente registrato e che solo successivamente era stato trasmesso alla Cancelleria delle Sezioni unite, la quale ha, poi, comunicato a detto difensore la fissazione dell'udienza pubblica per il giorno 17 novembre 2020 solo il precedente 11 novembre e, quindi, in violazione dell'art. 377, comma 2, c.p.c. .

Nella stessa istanza il citato difensore, oltre ad invocare un rinvio della predetta udienza pubblica per la ragione anzidetta, ha, comunque, insistito, in via principale, per l'accoglimento delle conclusioni rassegnate, così da poter consentire di ritenere la medesima istanza anche come memoria ex art. 378 c.p.c. (essendone stato rispettato il termine). Peraltro, all'udienza pubblica del 17 novembre 2020 è comparso l'avv. (omissis), quale legale delegato dal menzionato avv. (omissis) . il quale, pur ricordando che quest'ultimo aveva presentato la suddetta richiesta di rinvio, ha comunque concluso, in sede di discussione, per il rigetto del ricorso.

In tal modo, sia attraverso il deposito dell'indicata istanza equipollente alla memoria di parte prevista dal citato art. 378 c.p.c. che mediante la partecipazione alla pubblica udienza del delegato del difensore della Commissione elettorale per le elezioni del COA di Bari, che ha rassegnato - in sede di discussione pubblica - anche le conclusioni sul merito del ricorso, si ritiene che si è venuto a verificare un effetto sanante della pregressa tardiva registrazione del suo atto di costituzione, non risultando essere stati lesi né il diritto di difesa né quello al contraddittorio.

2. Ciò chiarito, con l'unico motivo proposto i ricorrenti hanno denunciato, ai sensi dell'art. 360, comma 1, nn. 3 e 4, c.p.c., la violazione e falsa applicazione del combinato disposto degli artt. 100



c.p.c., 28, comma 12, e 36 della legge n. 247/2012, nonché la violazione e falsa applicazione degli articoli da 59 a 65 del R.D. n. 37/1934.

A sostegno della formulata censura i ricorrenti hanno dedotto che, nel caso specifico, avrebbe dovuto essere ritenuto ammissibile il proposto ricorso collettivo dal momento che, poiché oggetto di contestazione dello stesso era il risultato (quantomeno parziale) delle elezioni sotto il profilo della proclamazione ad eletto di un avvocato da reputarsi ineleggibile e/o incandidabile (nel caso di specie, l'avv. (omissis) (omissis)), non assumeva rilievo né il predicato della personalità dell'interesse, né la omogeneità di un tale interesse tra i reclamanti in forma collettiva, né, ancora, la insussistenza di un conflitto potenziale di interessi fra gli stessi reclamanti, e ciò perché, per valutazione legislativa, l'interesse a ricorrere era insito nella qualità di avvocato-iscritto di ognuno dei reclamanti.

L'ammissibilità delle azioni popolari – nel cui novero andrebbe considerato rientrante il reclamo previsto dall'art. 28, comma 12, della legge n. 247/2012 – si riconnette, ad avviso dei ricorrenti, ad una residuale forma di giurisdizione oggettiva caratterizzata dalla c.d. legittimazione per categoria indipendente dalla qualificazione particolare che possa avere il singolo attore.

Osservano ancora i ricorrenti che ugualmente erroneo deve ritenersi il collegamento che la sentenza impugnata ha operato tra la declaratoria di inammissibilità del reclamo ed il "petitum" immediato articolato da essi reclamanti, poiché, oltre a richiedere, in via principale, la dichiarazione di nullità delle elezioni, essi avevano invocato anche la declaratoria parziale di annullamento del verbale di proclamazione degli eletti nella parte in cui era stata ritenuta valida l'elezione dell'Avv. (omissis), da considerarsi ineleggibile o incandidabile, domanda, quest'ultima, sulla quale, pertanto, il Consiglio Nazionale Forense avrebbe dovuto decidere nel merito.



2. Ritengono queste Sezioni unite che il ricorso – da qualificarsi previamente ammissibile con riferimento alla prospettazione di uno dei vizi riconducibili nell’ambito di quelli enucleati nell’art. 36, comma 6, della legge n. 247/2012 (specificamente la violazione di legge) - è fondato per le ragioni che seguono.

Come si è evidenziato nella rappresentazione dello svolgimento del procedimento tenutosi dinanzi al Consiglio Nazionale Forense, quest’ultimo, con la sentenza qui impugnata, ha ritenuto inammissibile il reclamo collettivo avverso: - il verbale del 18 gennaio 2019, con il quale la Commissione elettorale aveva ammesso l’Avv. (omissis) (omissis), che, secondo la prospettazione degli attuali ricorrenti, avrebbe dovuto essere considerato incandidabile ed ineleggibile; - il verbale di proclamazione degli eletti del 25 gennaio 2019 nella parte in cui era stato ricompreso anche il citato Avv. (omissis) ; - ogni altro atto presupposto, connesso e/o conseguente che fosse risultato lesivo della posizione dei reclamanti.

La pronuncia adottata dal CNF è stata adottata sul presupposto che il reclamo era stato proposto, con un unico atto impugnatorio, da più avvocati (in cui si ricomprendevano alcuni candidati eletti, altri non eletti ed anche uno che non si era neppure candidato) che si trovavano in potenziale conflitto di interessi tra di loro.

Per pervenire a tale soluzione il CNF ha applicato la pacifica giurisprudenza di questa Corte (cfr. Cass. n. 8842/2004, Cass. n. 13218/2005, Cass. n. 15183/2015 e, più recentemente, Cass. n. 22772/2018 e Cass. n. 20991/2020) secondo cui la costituzione in giudizio di più parti, per mezzo di uno stesso procuratore cui sia stato conferito il mandato con unico atto da tutte sottoscritto, è valida solo quando fra le medesime parti non vi sia conflitto di interessi - che può essere non solo attuale, ma anche virtuale, nel senso non della sua mera eventualità, bensì del suo connaturale collegamento al particolare rapporto esistente fra le parti, i cui interessi risultino, in

astratto suscettibili di contrapposizione - e non è di per sè preclusa dal disposto dell'art. 103 c.p.c. sul "simultaneus processus".

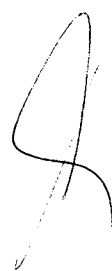
Pertanto, riguardo a una siffatta attività difensiva congiunta, costituisce limite intrinseco al conferimento della procura, da parte di più soggetti a favore del medesimo avvocato, l'impossibilità per quest'ultimo di svolgere allegazioni, richieste e deduzioni nei reciproci rapporti fra detti soggetti, a favore di taluno e contro altri: la violazione di tale limite intrinseco è rilevabile d'ufficio dal giudice, atteso che essa investe il diritto di difesa ed il principio del contraddittorio, valori costituzionalmente tutelati, e nei giudizi di impugnazione comporta l'invalidità degli atti ad essa relativi.

Il richiamato principio è stato applicato, con riferimento ai requisiti (di ammissibilità) del ricorso collettivo, anche dalla giurisprudenza amministrativa (cfr. Cons. Stato, sez. III, n. 3990/2017 e Cons. Stato, sez. IV, n. 2910/2018).

Con il formulato ricorso si contesta, però, il "decisum" del CNF, denunciando che le parti rappresentate con la presentazione del reclamo mediante un unico atto non avrebbero potuto ritenersi nemmeno in linea potenziale incompatibili tra loro, vertendosi in una ipotesi di proposizione di un'azione collettiva sotto forma di azione popolare nella quale non rileverebbe la specifica posizione delle parti appartenenti ad una stessa categoria (nella fattispecie, al Consiglio dell'Ordine degli avvocati di Bari) o ad un numero eterogeneo di soggetti portatori di uno stesso comune interesse generale.

Ad avviso di queste Sezioni Unite la prospettazione dei ricorrenti è meritevole di adesione dal momento che ricorrono, nel caso in questione, i presupposti per la configurabilità di un ricorso collettivo ammissibile.

A tal proposito, bisogna partire dalla valorizzazione del disposto dell'art. 28, comma 12, della legge n. 247/2012, il quale stabilisce che "Contro i risultati delle elezioni per il rinnovo del consiglio



dell'ordine ciascun avvocato iscritto nell'albo può proporre reclamo al CNF entro dieci giorni dalla proclamazione".

La portata letterale della riportata disposizione normativa è inequivoca nell'escludere che l'esperimento dell'azione debba comportare il conseguimento di uno specifico beneficio in favore di colui (o di coloro) che la propone (o la propongono) e, quindi, implica l'ammissibilità di un rimedio impugnatorio (con lo strumento del reclamo) sotto forma di azione collettiva, che si inquadra nel più ampio "genus" dell'azione popolare (peraltro già ritenuta proponibile dallo stesso CNF in precedenti sentenze, come la n. 40/2011 e la n. 84/2018; tale ammissibilità è stata ammessa, in materia di contenzioso elettorale, anche dalla sentenza di questa Corte n. 11893/2006).

L'azione popolare, secondo l'inquadramento teorico assolutamente predominante, rappresenta una ipotesi di azione eccezionalmente concessa dal legislatore, allo scopo di tutelare un interesse pubblico, attraverso l'attribuzione di una legittimazione diffusa, che, perciò, prescinde dalla specifica titolarità di una situazione giuridica soggettiva qualificata in capo all'attore (o agli attori). La rilevanza di tale interesse, e quindi la sua tutelabilità in funzione del soddisfacimento di un fine dotato di una connotazione pubblicistica (di ripristino della legalità), è riconosciuta "ex ante" dal legislatore e non richiede, pertanto, un accertamento da parte del giudice, nel senso che l'interesse ad agire deve presumersi sussistente, una volta verificata la pertinenza al soggetto dell'interesse di cui si lamenta la lesione.

La caratterizzazione appena illustrata si adatta all'azione riconducibile al richiamato art. 28, comma 12, della citata legge n. 247/2012, che, con indubbia formulazione, legittima ogni soggetto dallo stesso contemplato ("ciascun avvocato") ad approntare il necessario rimedio giurisdizionale per veder riconosciuta la legittimità dell'elezione dei

componenti del COA, e ciò a prescindere dal conseguimento di uno specifico effetto positivo in favore dell'attore, pur non escludendosi che esso possa affiancarsi a quello primario riconducibile al perseguimento della legalità, avente carattere generale.

La norma in questione prevede, quindi, una legittimazione diffusa (in senso relativo, siccome riferita agli iscritti ad un determinato albo) e a carattere neutro, concessa dal legislatore indipendentemente dalla configurazione di una ulteriore, specifica, situazione sostanziale qualificata, per la tutela dell'interesse (pubblico) al corretto funzionamento del sistema democratico-rappresentativo dei Consigli degli Ordini degli avvocati, che presuppone, ineludibilmente, il legittimo svolgimento delle relative consultazioni elettorali.

In altri termini, la formulazione del più volte richiamato art. 28, comma 12, della legge n. 247/2012 rende evidente che tutto ciò che attiene alla regolarità dei risultati elettorali (sotto il profilo dell'eleggibilità e/o incandidabilità dei candidati poi eletti e della legittimità delle correlate operazioni) non investe la posizione del singolo elettore, bensì il corpo elettorale nel suo complesso per la tutela di un interesse pubblico nei sensi poc'anzi specificati.

Di conseguenza, risultando irrilevanti le ragioni soggettive dell'azione (pur potendo, comunque, eventualmente derivare dal suo esperimento il conseguimento di un'utilità succedanea per uno o più candidati, che, però, non incide sull'ammissibilità della domanda di annullamento in forma collettiva) ed essendo, invece, essenziale l'emergenza della finalità del ripristino della legalità delle operazioni elettorali del COA, deve negarsi – contrariamente a quanto ritenuto dal CNF con la sentenza impugnata in questa sede – la stessa configurabilità di un conflitto di interessi nel caso di specie, per le ragioni prima precisate, con riferimento all'azione proposta con un unico atto da più avvocati appartenenti allo stesso COA delle cui elezioni si controverte.



3. In definitiva, rispetto allo specifico complessivo "petitum" dedotto con il reclamo proposto dinanzi al CNF (consistente nella richiesta di accertamento dell'esistenza in capo all'avv. ^(omissis) di una causa di incandidabilità e/o ineleggibilità e nella conseguente dichiarazione della nullità od illegittimità di tutti gli atti elettorali successivi, ivi compresa la proclamazione degli eletti, con la ricomprensione nel relativo risultato anche del citato avv. ^(omissis)) ed in dipendenza della finalità con esso perseguito tramite - per le ragioni complessivamente esposte - la proposizione di un'ammissibile domanda in forma collettiva, deve essere escluso il conflitto di interessi ritenuto invece configuratosi, nella fattispecie, con l'impugnata sentenza del CNF, da ritenersi, perciò, errata in diritto sulla base della fondatezza dei motivi avanzati dai ricorrenti in questa sede.

Dall'accoglimento del ricorso consegue la cassazione con rinvio della sentenza stessa, poiché la - erronea - declaratoria di inammissibilità del reclamo è stata pronunciata prima dell'esame (e, quindi, della decisione) di tutte le ulteriori questioni di rito e di merito, ritenute assorbite, che dovranno, perciò, essere definite nel giudizio di rinvio da celebrarsi dinanzi allo stesso CNF.

In dipendenza dell'assoluta novità della questione le spese di questo giudizio vanno interamente compensate tra le parti costituite.

P.Q.M.

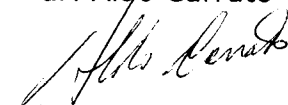
La Corte, a Sezioni Unite, accoglie il ricorso, cassa la sentenza impugnata e rinvia la causa al Consiglio Nazionale Forense.

Compensa integralmente tra le parti le spese del presente giudizio.

Così deciso nella camera di consiglio delle Sezioni unite in data 17 novembre 2020.

Il Consigliere estensore

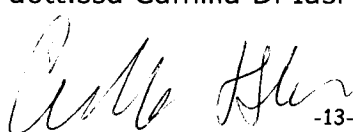
dr. Aldo Carrato



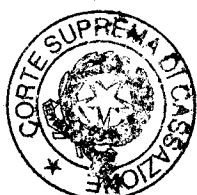
Ric. 2020 n. 12326 sez. SU - ud. 17-11-2020

Il Primo Presidente ff

dott.ssa Camilla Di Iasi



-13-

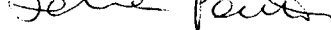


DEPOSITATO IN CANCELLERIA

oggi, 18 D.I.C. 2020

Il Funzionario Giudiziario

Dott.ssa Sabrina Pacitti



Il Funzionario Giudiziario

Dott.ssa Sabrina Pacitti

