

29994/2020



**REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE
PRIMA SEZIONE CIVILE**

Composta dagli Ill.mi Sigg.ri Magistrati

Oggetto

PIETRO CAMPANILE	Presidente
CLOTILDE PARISE	Consigliere
ROSARIO CAIAZZO	Consigliere
ALBERTO PAZZI	Consigliere
LUNELLA CARADONNA	Consigliere - Rel.

Pubblica
amministrazione

26/11/2020 CC
R.G. 27113/2019

Cau. 29994

ORDINANZA

C.V.C.C.

sul ricorso n. ^{*27113*}~~27022~~/2019 proposto da:

Dottori (omissis) , (omissis) e (omissis) , difesi dal Prof.
Avv. (omissis) , giusta procura speciale resa in foglio separato,
congiunto materialmente al ricorso per cassazione.

- ricorrenti -

contro

(omissis) , nata a (omissis) .

- intimata -

e nei confronti

dell'Ordine dei Medici Chirurghi e degli Odontoiatri della Provincia di
Catania, nella persona del legale rappresentante *pro tempore*;

*ORD
4540
2020*

Ministero della Salute, in persona del Ministro *pro tempore*;

Dottori (omissis) , (omissis) , (omissis)
(omissis) , (omissis) , (omissis) .

- intimati -

avverso la decisione della Commissione Centrale per gli Esercenti le Professioni Sanitarie n. 11/2019, depositata il 27 giugno 2019;
udita la relazione della causa svolta nella camera di consiglio del 26/11/2020 dal consigliere Lunella Caradonna;

RILEVATO CHE

1. Con decisione del 27 giugno 2019, la Commissione Centrale per gli Esercenti le Professioni Sanitarie, decidendo sul ricorso presentato da (omissis) sulla validità delle operazioni elettorali per il rinnovo degli organi dell'ordine dei Medici Chirurghi e degli Odontoiatri della Provincia di Catania per il quadriennio 2018-2022, che si erano effettuate in data 31 ottobre, 1 e 2 novembre 2018, lo accoglieva limitatamente all'elezione dei componenti medici del Consiglio direttivo e del Collegio dei revisori dei conti, compensando le spese.

2. La Commissione Centrale per gli Esercenti le Professioni Sanitarie, in via preliminare ha dichiarato inammissibile l'eccezione di tardività delle controdeduzioni depositate dall'Ordine resistente, essendo il termine di cui all'art. 56 del d.P.R. n. 221/1950 meramente ordinatorio e, nel merito, ha ritenuto assorbente il motivo di ricorso relativo al conflitto di interessi di cui all'art. 6 *bis* della legge n. 241/1990, poiché il dott. (omissis) , in quanto figlio del candidato, poi risultato eletto, dott. (omissis) , aveva omesso di esplicitare i legami familiari che avrebbero dovuto consigliare l'astensione dalle sue funzioni di scrutatore presso il seggio elettorale nel quale il padre risultava essersi candidato; che non

aveva rilievo la mancata formalizzazione nel verbale di contestazioni da parte della ricorrente o di altri iscritti presenti in sede, poiché la situazione di conflitto di interessi poteva essere rilevata d'ufficio; che tale vizio non riverberava effetti invalidanti nei confronti delle operazioni elettorali relative ai componenti della Commissione per gli iscritti nell'Albo degli Odontoiatri, in quanto si trattava di procedimento complesso, costituito da sub procedimenti in sé autonomi; che gli altri mezzi di gravami dovevano ritenersi assorbiti.

3. Avverso detta decisione (omissis) , (omissis) e (omissis) (omissis) hanno presentato ricorso per cassazione con atto affidato a dieci motivi.

4. (omissis) non ha svolto difese.

CONSIDERATO CHE

1. Con il primo motivo i ricorrenti deducono, in relazione all'art. 360, comma primo, n. 4, cod. proc. civ., la nullità della decisione per violazione degli artt. 99 e 112 cod. proc. civ. e dell'art. 34, comma 1, del decreto legislativo n. 104/1990 (codice del processo amministrativo) sotto i profili della violazione dei principi della domanda e della corrispondenza tra il chiesto e il pronunciato per statuizione su domanda non proposta.

2. Con il secondo motivo i ricorrenti deducono, in relazione all'art. 360, comma primo, n. 4, cod. proc. civ., la nullità della decisione per violazione del diritto di difesa ex art. 24 Cost. e del principio del contraddittorio ex artt. 101 cod. proc. civ. e 2, comma 1, del decreto legislativo n. 104/2010.

3. Con il terzo motivo i ricorrenti deducono, in relazione all'art. 360, primo comma, n. 3 e 4, cod. proc. civ., la violazione dell'art. 5, comma 5, del decreto del Ministro della Salute del 15 marzo 2018 e la nullità della decisione per mancata declaratoria di inammissibilità del ricorso proposto dinanzi alla Commissione Centrale per gli esercenti le

Professioni Sanitarie; nullità della decisione per violazione degli artt. 99 e 112 cod. proc. civ. e dell'art. 34, comma primo, del decreto legislativo n. 104 del 2010 sotto i profili della violazione dei principi della domanda e della corrispondenza tra il chiesto ed il pronunciato per erroneo rilievo d'ufficio di un asserito vizio di annullabilità dei provvedimenti impugnati; nullità della decisione per violazione dell'art. 31, comma quarto, del decreto legislativo n. 104 del 2010.

4. Con il quarto motivo i ricorrenti deducono, in relazione all'art. 360, comma primo, n. 3, cod. proc. civ., la violazione dell'art. 3, comma primo, del decreto del Ministro della Salute del 15 marzo 2018; violazione e falsa applicazione dell'art. 6 *bis* della legge n. 241 del 1990.

5. Con il quinto motivo i ricorrenti deducono, in relazione all'art. 360, primo comma, n. 3, cod. proc. civ., la violazione e falsa applicazione dell'art. 21 *octies*, comma secondo, primo periodo, della legge n. 241/1990.

6. Con il sesto motivo i ricorrenti deducono, in relazione all'art. 360, primo comma, n. 4, cod. proc. civ., la nullità della decisione per violazione dell'art. 132, comma secondo, n. 4, cod. proc. civ. e dell'art. 111, comma 6, Cost.; motivazione inesistente o apparente.

7. Con il settimo motivo i ricorrenti deducono, in relazione all'art. 360, primo comma, n. 4, cod. proc. civ., la nullità della decisione per violazione dell'art. 112 cod. proc. civ., sotto il profilo dell'omessa statuizione su una eccezione ritualmente proposta.

8. Con l'ottavo motivo i ricorrenti deducono, in relazione all'art. 360, primo comma, n.4, cod. proc. civ., la nullità della decisione per violazione dell'art. 55, comma 1, n. 4, e comma 2, del d.P.R. n. 221/1950.

9. Con il nono motivo i ricorrenti deducono in relazione all'art. 360, primo comma, n. 4, cod. proc. civ., la nullità della decisione per violazione degli artt. 54 e 68 del d.P.R. n. 221/1950.

10. Con il decimo motivo i ricorrenti deducono, in relazione all'art. 360, primo comma, n. 4, cod. proc. civ., la nullità della decisione per violazione dell'art. 102 cod. proc. civ., dell'art. 27 del decreto legislativo n. 104/2010 e del principio di integrità del contraddittorio.

11. Il quarto motivo, che per ragioni di ordine logico e giuridico deve essere esaminato per primo, è fondato.

11.1 La Commissione Centrale per gli esercenti le Professioni Sanitarie ha ritenuto assorbente il motivo di ricorso relativo al conflitto di interessi di cui all'art. 6 *bis* della legge n. 241/1990, poiché il dott. (omissis) , in quanto figlio del candidato, poi risultato eletto, dott. (omissis) , aveva omesso di esplicitare i legami familiari che avrebbero dovuto consigliare l'astensione dalle sue funzioni di scrutatore presso il seggio elettorale nel quale il padre risultava essersi candidato e che non aveva rilievo la mancata formalizzazione nel verbale di contestazioni da parte della ricorrente o di altri iscritti presenti in sede, poiché la situazione di conflitto di interessi poteva essere rilevata d'ufficio.

La Commissione, inoltre, ha statuito che il vizio relativo al conflitto di interesse non riverberava effetti invalidanti nei confronti delle operazioni elettorali relative ai componenti della Commissione per gli iscritti nell'Albo degli Odontoiatri, in quanto si trattava di procedimento complesso, costituito da sub procedimenti in sé autonomi e che gli altri mezzi di gravami dovevano ritenersi assorbiti.

11.2 Tanto premesso, la nomina del seggio elettorale in materia è regolata dal decreto del Ministro della Salute del 15 marzo 2018, secondo decreto attuativo della legge 11 gennaio 2018, n. 3, che disciplina le procedure per l'indizione delle elezioni, per la presentazione delle liste e per lo svolgimento delle operazioni di voto e di scrutinio nonché le modalità di conservazione delle schede e che, all'art. 3, comma 1, prevede che il seggio elettorale è

composto:

a) dai tre professionisti sanitari più anziani di età, presenti all'assemblea, diversi dal Presidente uscente, non appartenenti al Consiglio direttivo, alla Commissione di albo o al Collegio dei revisori uscenti e non facenti parte delle liste di candidati, due dei quali con funzioni di scrutatori;

b) dal professionista sanitario più giovane d'età, presente all'assemblea, diverso dal Presidente uscente, non appartenente al Consiglio direttivo o alla Commissione di albo nonché del Collegio dei revisori uscenti e non facente parte delle liste di candidati, che esercita le funzioni di segretario.

Si tratta di una disposizione che prevede espressamente che non possano fare parte del seggio elettorale il Presidente uscente, professionisti sanitari appartenenti al Consiglio direttivo, alla Commissione di albo, al Collegio dei revisori uscenti e i soggetti facenti parte delle liste di candidati.

Non risultano, in alcun modo, previsioni ulteriori di divieto, né il menzionato art. 3 commina alcuna nullità in caso di sua violazione.

11.3 Non trova, invece, applicazione, l'art. 6 *bis*, rubricato «Conflitto di interessi» della legge n. 241/1990, introdotto dall'art. 1, comma 41, della legge n. 190/2012, recante «Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione», che recita che «Il responsabile del procedimento e i titolari degli uffici competenti ad adottare i pareri, le valutazioni tecniche, gli atti endoprocedimentali e il provvedimento finale devono astenersi in caso di conflitto di interessi, segnalando ogni situazione di conflitto, anche potenziale».

Si tratta, invero, di una norma, diretta specificamente al responsabile dell'ufficio e al titolare dell'ufficio competente ad adottare il provvedimento finale (mentre il dott. (omissis)



(omissis) ha svolto le funzioni di scrutatore presso il seggio elettorale), che trova il suo fondamento nel principio dell'imparzialità che deve permeare l'azione della pubblica amministrazione e che impone ai soggetti indicati l'obbligo di segnalare l'esistenza di un conflitto di interessi, anche solo potenziale.

Nello specifico, la norma prevede da un lato l'obbligo di astensione per il responsabile del procedimento, il titolare dell'ufficio competente ad adottare il provvedimento finale ed i titolari degli uffici competenti ad adottare atti endoprocedimentali nel caso di conflitto di interesse anche solo potenziale e dall'altro il dovere di segnalazione a carico dei medesimi soggetti.

Il Piano Nazionale Anticorruzione (PNA), al riguardo, ha precisato che la norma persegue una finalità di prevenzione che si realizza mediante l'astensione dalla partecipazione alla decisione (sia essa endoprocedimentale o meno) del titolare dell'interesse, che potrebbe porsi in conflitto con l'interesse perseguito mediante l'esercizio della funzione e/o con l'interesse di cui sono portatori il destinatario del procedimento, gli altri interessati e contro interessati e ha stabilito che la segnalazione del conflitto deve essere indirizzata al dirigente, il quale, esaminate le circostanze, valuta se la situazione realizza un conflitto di interesse idoneo a ledere l'imparzialità dell'agire amministrativo; il dirigente destinatario della segnalazione deve valutare espressamente la situazione sottoposta alla sua attenzione e deve rispondere per iscritto al dipendente medesimo sollevandolo dall'incarico oppure motivando espressamente le ragioni che consentono comunque l'espletamento dell'attività da parte di quel dipendente. Nel caso in cui sia necessario sollevare il dipendente dall'incarico esso dovrà essere affidato dal dirigente ad altro dipendente ovvero, in carenza di dipendenti professionalmente idonei, il dirigente dovrà avocare a sé ogni compito relativo a quel



procedimento. Qualora il conflitto riguardi il dirigente, a valutare le iniziative da assumere sarà il responsabile per la prevenzione.

Ancora il Piano Nazionale Anticorruzione prevede che la violazione sostanziale della norma, che si realizza con il compimento di un atto illegittimo, dà luogo a responsabilità disciplinare del dipendente, suscettibile di essere sanzionata con l'irrogazione di sanzioni all'esito del relativo procedimento e che costituisce fonte di illegittimità del procedimento e del provvedimento conclusivo dello stesso, quale sintomo di eccesso di potere sotto il profilo dello sviamento della funzione tipica dell'azione amministrativa.

Le conseguenze, quindi, che scaturiscono dalla violazione dell'obbligo di astensione, sotto il profilo procedimentale, si traducono in provvedimenti amministrativi illegittimi e non invalidi, venendo in rilievo per ciò solo lo specifico vizio legittimità dell'eccesso di potere.

11.4 Ciò posto, va condivisa la giurisprudenza amministrativa che ha affermato che nella nomina degli scrutatori non si rinviene alcuna situazione di conflitto o di contrasto di interessi tale da comportare una tensione della volontà verso una qualsiasi utilità che si potrebbe ricavare dal contributo all'adozione della delibera di nomina.

I giudici amministrativi hanno evidenziato da un lato che il provvedimento della Commissione elettorale non si può certamente configurare come conferimento di un incarico ad un parente, essendo la funzione di scrutatore alle elezioni una funzione pubblica obbligatoria per i soggetti designati, ai quali – sotto un profilo economico – spetta una semplice indennità, legislativamente stabilita e dall'altro che i componenti di un seggio elettorale non hanno discrezionalità alcuna in ordine agli adempimenti cui sono tenuti per legge ed essi, nell'esame delle schede, devono attenersi a oggettivi criteri normativamente preordinati e ad adempimenti

conseguenti, la cui violazione comporta altresì l'irrogazione di sanzioni penali a carico del trasgressore (Consiglio di Stato, 13 febbraio 1990 n. 155).

Con il conseguente corollario che l'irregolarità della nomina di uno scrutatore non comporta di per sé la nullità delle operazioni, né determina alcun vizio delle operazioni elettorali (Consiglio di Stato, 20 ottobre 1981, n. 528; Consiglio di Stato, 21 settembre 1996, n. 1149; Tar Reggio Calabria, 20 aprile 2007, n. 304).

D'altronde, neppure la circostanza che uno degli scrutatori abbia un rapporto di parentela o comunque di vicinanza con i candidati alle elezioni è stata ritenuta causa di nullità delle operazioni di voto, «sia perché nulla la legge dispone al riguardo sia perché i componenti del seggio elettorale non hanno comunque alcuna discrezionalità in ordine agli adempimenti cui sono tenuti per legge ma devono attenersi a criteri oggettivi minuziosamente e rigidamente predeterminati» (Consiglio di Giustizia Amministrativa, 19 gennaio 1996, n. 1).

11.5 Soccorrono, al riguardo, anche i principi generali dettati in materia di nullità dal codice di procedura civile e, in particolare, l'art. 156, primo comma, cod. proc. civ., a norma del quale non può essere pronunciata la nullità per inosservanza di forme di alcun atto del processo, se la nullità non è comminata dalla legge e l'art. 157, primo comma, cod. proc. civ., a norma del quale non può pronunciarsi la nullità senza istanza di parte, se la legge non dispone che sia pronunciata d'ufficio.

Questa Corte ha, infatti, statuito che il ricorso avente ad oggetto una questione elettorale, proposto alla Commissione centrale, ha carattere giurisdizionale, in quanto l'oggetto predetto non muta il carattere giurisdizionale del procedimento e della decisione della Commissione centrale, con la conseguenza che data la natura giurisdizionale del procedimento, vanno applicati con riferimento al

processo innanzi a detta Commissione Centrale, i principi giuridici generali dettati dal codice di procedura civile in tema di litisconsorzio necessario (Cass., 28 gennaio 2005, n. 1753).

Così è stato evidenziato che i principi di diritto contenuti nell'art. 331 cod. proc. civ. debbono ritenersi di applicabilità generale in ogni procedimento avente natura giurisdizionale a meno che detto procedimento non sia disciplinato da norme speciali il cui contenuto giustifichi diverse conclusioni (Cass., 19 luglio 2002, n. 10578).

Più in particolare, questa Corte ha affermato che in tema di giurisdizione dei Consigli degli Ordini dei Professionisti (nella specie, chimici), l'art. 156, primo comma, cod. proc. civ., applicabile anche alle decisioni adottate dai Consigli Nazionali dei professionisti in sede giurisdizionale, dispone che non può essere pronunciata la nullità di alcun atto del processo per inosservanza di forme se la nullità non è espressamente comminata dalla legge (Cass., 2 agosto 2002, n. 11541).

11.6 Dai principi sopra richiamati ne discende l'erroneità della decisione assunta dalla Commissione Centrale Esercenti Professioni Sanitari nell'assenza di qualsivoglia obbligo di astensione in capo al dott. (omissis) , in quanto figlio del candidato dott. (omissis) ; né, di conseguenza, alcun vizio del procedimento elettorale e alcuna invalidità delle elezioni.

12. In ragione dell'accoglimento del quarto motivo di ricorso, i restanti motivi devono ritenersi assorbiti.

13. Ne consegue che l'impugnata decisione va cassata, in relazione al motivo accolto, con rinvio alla Commissione centrale, in diversa composizione, che dovrà decidere anche in ordine alle spese del giudizio di legittimità.

P.Q.M.

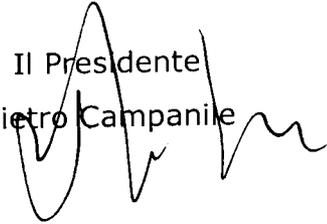
La Corte cassa l'impugnata decisione, in relazione al motivo accolto, assorbiti gli altri, e rinvia alla Commissione centrale per gli esercenti le professioni sanitarie, in diversa composizione, che deciderà anche in ordine alle spese del giudizio di legittimità.

Così deciso in Roma, nella camera di consiglio del 26 novembre 2020.

Il Funzionario Giudiziario
Dott.ssa Fabrizia BARONE



Il Presidente
Pietro Campanile



Il Funzionario Giudiziario
Dott.ssa Fabrizia Barone

11.11.2020

DEPOSITATO IN CANCELLERIA

