

N. 24/10 R.G.

CONSIGLIO NAZIONALE FORENSE
REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO



Il Consiglio Nazionale Forense, riunito in seduta pubblica, nella sua sede presso il Ministero della Giustizia, in Roma, presenti i Signori:

- Avv. Carlo VERMIGLIO	Presidente f.f.
- Avv. Andrea MASCHERIN	Segretario
- Avv. Stefano BORSACCHI	Componente
- Avv. Carla BROCCARDO	"
- Avv. Federico FERINA	"
- Avv. Fabio FLORIO	"
- Avv. Claudio NERI	"
- Avv. Andrea PASQUALIN	"
- Avv. Giuseppe PICCHIONI	"
- Avv. Susanna PISANO	"
- Avv. Michele SALAZAR	"
- Avv. Ettore TACCHINI	"

con l'intervento del rappresentante del P.M. presso la Corte di Cassazione nella persona dell' Avvocato Generale dott. Domenico Iannelli ha emesso la seguente

DECISIONE

sul reclamo proposto dall'avv. Salvatore Vincenti avverso i risultati delle operazioni elettorali per il rinnovo del Consiglio dell'Ordine degli Avvocati di Lecce per il biennio 2010 – 2011.

Il ricorrente Avv. Salvatore Vincenti è comparso personalmente.

Per il Consiglio dell'Ordine, regolarmente citato, è comparso l'Avv. Emilio Nicola Buccico.

E' comparso altresì l'Avv. Luigi Rella, Presidente del COA di Lecce.

Per gli avvocati Vincenzo Caprioli, Raffaele Fatano, Angelo Vantaggiato, Giuseppe Bonsegna, Anna Grazia Maraschio, Salvatore Spano e Sergio Limongelli nessuno è comparso.

Udita la relazione del Consigliere avv. Michele Salazar.

Inteso il P.M. il quale ha concluso chiedendo l'accoglimento del reclamo.

Udito il reclamante Avv.to Salvatore Vincenti il quale ha insistito nell'accoglimento del ricorso;

l'Avv. Rella si rimette a quanto dirà il difensore del COA Avv. Emilio Nicola Buccico; sentito l'Avv. Emilio Nicola Buccico, difensore del COA di Lecce, il quale ha concluso chiedendo il rigetto del reclamo.

FATTO

Con reclamo ex art. 6 D.Lgs-L.gt. n. 382/1944 del 4.3.2010, depositato nella Segreteria del CNF il 5.3.2010, l'Avv. Salvatore Vincenti impugnava i risultati delle elezioni per il rinnovo del Consiglio dell'Ordine degli Avvocati di Lecce per il biennio 2010 – 2011, svoltesi presso quel Tribunale nei giorni 11 e 12 febbraio 2010 in seconda convocazione e nei giorni 25 e 26 febbraio 2010 per il turno di ballottaggio.

A sostegno del ricorso deduceva che illegittimamente il seggio elettorale aveva assegnato voti a candidati che non erano stati nominativamente indicati dall'elettore nella scheda elettorale.

L'attribuzione dei voti era avvenuta, infatti, *per relationem* con rinvio a dati esterni alle schede in quanto il nome dei candidati che si assumeva dal seggio fossero stati votati era stato desunto dall'indicazione, nella scheda elettorale, della lista (contrassegnata con un numero o con un motto) con la quale gli stessi si erano ufficialmente presentati alla competizione elettorale.

Precisava il ricorrente che le elezioni in contestazione erano state precedute dall'approvazione di un regolamento elettorale, passato al vaglio dell'assemblea degli iscritti e successivamente adottato dal Consiglio con integrazioni, non autorizzate – a suo dire - dall'Assemblea.

In particolare il regolamento aveva disposto quanto segue sul sistema di votazione:

"Art. 13. Le votazioni avranno luogo esclusivamente a mezzo di schede, recanti il timbro del Consiglio dell'Ordine ed il visto a stampa del Presidente del seggio, su cui l'elettore – usufruendo delle apposite cabine – indicherà, con voto segreto, i nomi dei candidati prescelti, in numero anche inferiore a quello dei componenti da eleggersi.

Art. 14. Nell'esprimere il voto, l'elettore, ferma restando la facoltà di esprimere tante preferenze quanti siano i posti da assegnare, potrà indicare il nome e cognome del candidato prescelto o il motto della lista prescelta ed il numero con cui il candidato è indicato in detta lista. Tuttavia, nelle operazioni di scrutinio, il voto indicato con il solo cognome sarà assegnato al candidato iscritto nella lista di cui è stato dall'elettore indicato il motto o il numero relativo alla lista e, nella ipotesi di più candidati con lo stesso cognome nella stessa lista, al candidato che prioritariamente è indicato nell'ordine della stessa lista. Nella ipotesi di mancata indicazione di lista il voto sarà comunque attribuito al candidato che avrà segnalato la propria candidatura nelle



Consiglio Nazionale Forense

forme e nei termini dianzi indicati e, nell'ipotesi di omonimia tra più candidati segnalati e pubblicati, al candidato con maggiore anzianità di iscrizione all'ordine".

Il Consiglio, tuttavia, sempre a detta dell'avv. Vincenti, aveva aggiunto arbitrariamente in calce all'articolo 14 la seguente disposizione: "Il voto espresso con la indicazione del motto o del numero della lista si intende attribuito a tutti i candidati della stessa".

Un numero rilevante di schede, secondo quanto si legge nel reclamo, risulta votato con l'indicazione del motto e/o col numero della lista ma senza il nome dei candidati della medesima (circostanza non contestata e comunque emergente dalle schede acquisite da questo Consiglio).

Il reclamante ha concluso chiedendo che, previa dichiarazione di illegittimità del regolamento elettorale, lo stesso venga disapplicato in *parte qua*, con l'annullamento dei risultati delle elezioni, segnatamente di quelli relativi al ballottaggio, e che, conseguentemente, vengano dichiarati eletti al COA di Lecce coloro i quali, tra cui esso istante, hanno riportato il maggior numero di preferenze, fino alla totale occupazione dei seggi disponibili, previo annullamento delle preferenze assegnate alle liste votate.

Più in subordine ancora ha chiesto l'annullamento delle votazioni di ballottaggio e la nomina quindi di un commissario per la indizione di nuove elezioni.

Si sono costituiti in resistenza al reclamo l'avv. Vincenzo Caprioli che si difende in proprio e con l'avv. Lucio Caprioli per procura in calce alla memoria del 1 aprile 2010, depositata il 12 aprile 2010; il Consiglio dell'Ordine degli Avvocati di Lecce con memoria del 28 marzo 2010, depositata il 29 maggio 2010, con l'assistenza dell'avv. Emilio Nicola Buccico, per procura speciale stesa in data 15 maggio 2010 in foglio aggiunto alla copia notificata del reclamo e giusta delibera dello stesso COA del 24 marzo 2010, nonché gli avvocati Raffaele Fatano e Angelo Vantaggiato, rappresentati e difesi da se medesimi, con memoria del 5 maggio 2010, depositata il 16 maggio 2010, e gli avvocati Giuseppe Bonsegna, Anna Grazia Maraschio, Salvatore Spano e Sergio Limongelli con memoria del 28 maggio 2010, depositata il 29 maggio 2010, e da quest'ultimo legale sottoscritta in proprio e quale difensore anche dei predetti avvocati.

Tutte le parti resistenti hanno concluso per la dichiarazione di inammissibilità e comunque per il rigetto del reclamo.

L'inammissibilità è stata eccepita sotto vari profili:

a) per tardività dovendosi far decorrere il *dies a quo* dell'impugnazione dalla conclusione del primo turno delle elezioni;



- b) per tardiva impugnazione del regolamento;
- c) per intangibilità dello stesso in questa sede.

Con ordinanza del 28 maggio 2010, depositata il 27 settembre 2010, questo Consiglio ha disposto l'acquisizione agli atti del procedimento dei verbali, degli atti e documenti concernenti le operazioni di voto e segnatamente dei verbali delle operazioni elettorali, degli scrutini e della proclamazione degli eletti, nonché di tutte le schede elettorali (valide, bianche e nulle).

L'ordinanza è stata eseguita dal COA di Lecce e il ricorso è stato quindi fissato per la discussione all'udienza del 26 febbraio 2011, nella quale, su richiesta del difensore del COA di Lecce, è stato disposto il rinvio all'udienza del 24 marzo 2011, come da verbale.

Con ordinanza adottata in quest'ultima udienza il Collegio ha disposto, a richiesta dalla difesa del COA di Lecce, un ulteriore rinvio all'udienza del 26 marzo 2011 per consentire l'esame del materiale elettorale acquisito in esecuzione dell'ordinanza del 28.5.2011, materiale messo a disposizione delle parti. La predetta data è stata tuttavia subito modificata, come da verbale, su richiesta dell'Avv. Buccico, in quella del 30 marzo 2011, ore 8,30, con adesione delle altre parti presenti.

In data 29 marzo 2011 la difesa del COA di Lecce ha trasmesso via telefax alla Segreteria del CNF memoria, il cui originale è stato depositato il 30 successivo, prima dell'inizio dell'udienza.

DIRITTO

Le questioni poste all'attenzione del CNF possono così indicarsi, in ordine di priorità logica:

- 1) se il termine per l'impugnazione del verbale di proclamazione degli eletti decorre, per entrambe le tornate elettorali, ordinaria e di ballottaggio, dalla conclusione dell'intero procedimento, oppure dalla conclusione di ogni singola tornata;
- 2) se il regolamento elettorale adottato dal COA può indicare modalità di espressione del voto diverse da quelle fissate dalla legge;
- 3) Se il termine per l'impugnazione del regolamento elettorale decorre dalla sua pubblicazione e comunque dalla sua conoscenza;
- 4) se il giudice della controversia elettorale può disapplicare in via incidentale il regolamento elettorale impugnato nell'ipotesi in cui lo riconosca contrario alla legge.

Va esaminata prioritariamente l'eccezione - sollevata dall'avv. Caprioli - di tardività del ricorso nella parte in cui lo stesso è diretto avverso i risultati del primo turno della competizione elettorale, turno svoltosi nei giorni 11 e 12 febbraio 2010 e conclusosi



Consiglio Nazionale Forense

A handwritten signature in black ink, located at the bottom center of the page.

A small handwritten mark or signature in the bottom right corner of the page.

con il verbale di proclamazione dell'unico candidato eletto in quella tornata (avv. Luigi Rella).

L'eccezione è diretta a coinvolgere l'intero reclamo sostenendosi dal resistente che il termine per l'impugnazione deve farsi decorrere dalla proclamazione degli eletti del 12 febbraio 2010.

L'eccezione - peraltro rilevabile d'ufficio - è parzialmente fondata.

Il verbale di proclamazione degli eletti al primo turno è, infatti, autonomo rispetto all'omologo verbale relativo alla tornata di ballottaggio. Esso, dunque, quale atto conclusivo dell'elezione - sia pure di un solo candidato al primo turno - andava impugnato nel termine fissato dall'art. 6 del D.Lvo n. 382/1944. Detta norma dispone, infatti, che il termine per l'impugnazione decorre dalla proclamazione, vale a dire dall'atto finale di ciascuna tornata elettorale, che si conclude, appunto, con un autonomo verbale di proclamazione. Il reclamo è stato depositato il 5 marzo 2010, dopo la scadenza del termine di giorni 10 decorrente dalla proclamazione del candidato eletto (12 febbraio 2010), e dev'essere pertanto dichiarato irricevibile.

Per quanto attiene al turno di ballottaggio, svoltosi nei giorni 25 e 26 febbraio 2010, il reclamo, depositato - come si è detto - il 5 marzo 2010, è, invece, tempestivo.

Nel merito esso è altresì fondato nei limiti di cui infra.

L'art. 2 del D.Lvo 23 nov. 1944, n. 382, dispone testualmente quanto segue: *"I componenti del Consiglio sono eletti dall'Assemblea degli iscritti all'albo a maggioranza assoluta dei voti per mezzo di schede contenenti un numero di nomi uguale a quello dei componenti da eleggere"*.

Il sistema di votazione fissato da detta norma non ammette alcuna diversa modalità di espressione del voto e dunque qualsivoglia disposizione, ancorché prevista da apposito regolamento, che differisca dal suddetto precetto legislativo, è palesemente illegittima e pertanto disapplicabile in via incidentale dal giudice.

Nel contenzioso elettorale il rapporto accertamento principale (avente ad oggetto il risultato delle elezioni) / accertamento incidentale (avente ad oggetto il regolamento elettorale) va definito nel senso che l'accertamento incidentale del giudice è sempre possibile nel caso in cui la domanda impugnatoria sia volta all'accertamento di un vizio di legittimità del procedimento dal quale venga fatta discendere l'illegittimità della proclamazione degli eletti dedotta in giudizio.

In materia elettorale il CNF è, invero, provvisto di giurisdizione esclusiva e conosce quindi, senza efficacia di giudicato, di tutte le questioni pregiudiziali o incidentali la cui risoluzione sia necessaria per pronunciare sulla questione principale, escluse quelle concernenti lo *status* e la capacità delle persone, salvo che si tratti della

MINISTERO DEL CONSUMO
Segr. del Con.
Consiglio Nazionale Forense

capacità di stare in giudizio, e la risoluzione dell'incidente di falso. Esso può dunque occuparsi di ogni questione connessa con il *thema decidendi*, che sia stata proposta unitamente al ricorso.

Il termine per l'impugnazione incidentale coincide necessariamente con quello per l'impugnazione principale atteso che l'interesse all'annullamento dei risultati elettorali sorge al momento della proclamazione. Trattasi, peraltro, di interesse non solo individuale del singolo candidato, ma generale della intera categoria professionale alla corretta composizione dell'Organo, come si desume con nettezza dall'attribuzione a ciascun iscritto della legittimazione al reclamo. Deriva da siffatta finalità dell'azione – che presenta stretta analogia con l'azione popolare – la tempestività dell'impugnazione incidentale del regolamento elettorale proposta dal reclamante nel termine prescritto dall'art. 6 D.L.vo n. 382/1994.

Non rileva, ai fini della presente controversia, stabilire se siano o meno ammissibili le varie modalità di presentazione delle candidature utilizzate in occasione delle elezioni del COA di Lecce (candidature singole o associate, accorpate in liste predisposte dai candidati con un numero pari o inferiore al numero dei componenti dell'Organo da eleggere, dichiarazioni di collegamento tra liste o tra candidati, ecc.). Trattasi, infatti, di modalità non obbligatorie, riguardanti la fase c. d. preparatoria, che restano affidate, in quanto precedenti alle operazioni di voto, alla libera scelta dei candidati, anche in assenza di un apposito regolamento. Esse non sono in contrasto con alcuna disposizione di legge e quindi rientrano nella libertà di autorganizzazione dei singoli, delle associazioni di categoria, o di gruppi spontanei di avvocati in vista della competizione elettorale, che è governata - come è pacifico - dal principio "*tutti elettori, tutti eleggibili*" e dal principio della personalizzazione del voto (cfr., per quest'ultimo principio, Corte Cost., ordin. n. 270/2002). Nel caso in esame dette modalità sono state fissate dal COA con apposito regolamento, che è legittimo nei limiti in cui le sue disposizioni non riguardino i principi fondamentali dell'elezione vera e propria, che sono, invece, disciplinati dalla legge (cfr. CNF, 24.12.2002, n. 205; 11.4.2002, n. 66) e segnatamente, per ciò che concerne l'espressione del voto, governati espressamente dal principio della personalizzazione di cui si è detto.

L'art. 2 del D.Lvo sopra richiamato dispone infatti - come si è già avuto modo di precisare - che la scheda elettorale deve contenere un numero di nomi uguale a quello dei componenti da eleggere. Detta norma assume - per ciò che attiene al sistema di espressione del voto - un valore sovraordinato rispetto allo strumento normativo regolamentare adottato dal COA di Lecce, che, pertanto, è privo, sul



punto, e cioè limitatamente all'art. 14, di efficacia giuridica, e va conseguentemente disapplicato *in parte qua*.

I Consigli degli Ordini territoriali non hanno, infatti, potestà regolamentare con efficacia generale, provvista cioè di forza giuridica nelle materie disciplinate direttamente dalla legge professionale, tra le quali rientra con nettezza quella che attiene alla modalità di espressione del voto.

Prescindendosi, dopo la recente sentenza della Corte di Cassazione a Sezioni Unite n. 18047 del 4 agosto 2010, dal numero dei voti esprimibili - che dunque può essere inferiore a quello dei candidati da eleggere - è certo che è assolutamente necessario che la scheda contenga, per la sua validità, i nomi dei candidati votati, nomi che non possono essere surrogati da nessun'altra indicazione.

Nelle elezioni di ballottaggio del 25 e 26 febbraio 2010, oggetto del reclamo, l'espressione del voto è stata manifestata dagli elettori sia mediante l'indicazione nominativa dei candidati, sia mediante l'applicazione delle modalità fissate dall'art. 14 del Regolamento che, per le ragioni sopra esposte, deve considerarsi illegittimo e quindi disapplicato perchè contrario a norma inderogabile.

L'utilizzazione nel turno di ballottaggio, da parte di un elevato numero di elettori, del sistema d'espressione del voto con la sola indicazione del motto o del numero della lista, previsto dall'illegittimo art. 14 del Regolamento, non consente di accertare ex post quale sarebbe stato il risultato elettorale in assenza di detta norma, che ha indubbiamente condizionato la manifestazione del voto in un numero rilevante di schede, incidendo sul risultato della competizione.

Ne consegue la nullità dei risultati del ballottaggio, che va pertanto integralmente rinnovato con la precisazione che potranno essere considerate valide solo le preferenze espresse dall'elettore nella scheda mediante l'indicazione del nome del candidato o dei candidati votati, con esclusione di qualsiasi altra espressione surrogatoria del voto.

P.Q.M.

Il Consiglio Nazionale forense, riunito in Camera di Consiglio;
visti gli artt. 54 del R.D.L. 27.11.1933 n. 1578, 59 e segg. del R.D. 22.01.1934, n. 37,
6 D.Lgs 23.11.1944 n. 382

- dichiara irricevibile per tardività il reclamo avverso la proclamazione del candidato eletto nella tornata dei giorni 11 e 12 febbraio 2010;
- accoglie il reclamo limitatamente al verbale di proclamazione degli eletti del turno di ballottaggio dei giorni 25 e 26 febbraio 2010, che annulla, disponendo la rinnovazione delle relative operazioni con la statuizione che vanno considerate



valide le preferenze che saranno espresse dagli elettori con l'indicazione del nome dei candidati ammessi al ballottaggio ed in possesso dell'elettorato passivo;

– dispone che il Presidente dell'Ordine degli Avvocati di Lecce in carica alla data dell'11.2.2010 (e comunque alla stesa data e fino alla ricostituzione dell'Organo in prorogatio unitamente all'intero Consiglio eletto per il biennio 2008/2009) provveda, entro 5 giorni dalla comunicazione o dalla notificazione della presente decisione, a convocare, con le modalità di legge l'Assemblea degli iscritti per le operazioni di voto del turno di ballottaggio, dandone immediata comunicazione al Ministero della Giustizia;

– manda alla Segreteria di restituire al COA di Lecce il materiale elettorale acquisito con l'ordinanza del 18 maggio 2010.

Così deciso in Roma li 30 marzo 2011.

IL SEGRETARIO

f.to avv. Andrea Mascherin

IL PRESIDENTE f.f.

f.to avv. Carlo Vermiglio

Depositata presso la Segreteria del Consiglio nazionale forense,
oggi

11 APR. 2011

IL CONSIGLIERE SEGRETARIO

f.to avv. Andrea Mascherin

Copia conforme all'originale

19 APR. 2011

IL CONSIGLIERE SEGRETARIO

avv. Andrea Mascherin

