

Corte Suprema di Cassazione

Ricorrono ai sensi dell'art. 111 cost., i dr. Francesco Vallefucio

e Antonio Carboni

assistiti dagli avvocati Orazio Abbamonte e Marco Iannaccone (pec:

giusta speciale procura rilasciata con separato atto, *per l'annullamento*: a) della decisione del Consiglio Nazionale dei dottori commercialisti e degli esperti contabili n° 50/2020 del 24.11.2020, comunicata con nota del Dipartimento Affari di Giustizia del Ministero della Giustizia prot. N° 193064 del 27.11.2020; b) della delibera verbale 12 del 07.10.2020 del Consiglio dell'Ordine dei Dottori Commercialisti ed Esperti Contabili di Napoli Nord, nella parte in cui ha disposto l'ammissione alla competizione elettorale per il rinnovo del Consiglio della lista recante il motto "ODCEC 2.0 – Nel segno della CONTINUITA' determiniamo il FUTURO" con candidato Presidente il dr. Francesco Corbello; c) in ogni caso per la declaratoria dell'incandidabilità del dr. Francesco Corbello alla carica di Presidente del Consiglio dell'Ordine dei Dottori Commercialisti ed Esperti Contabili di Napoli Nord con conseguente esclusione sua e della lista da lui capeggiata.

Svolgimento del giudizio

1. I ricorrenti sono dottori commercialisti iscritti nell'Albo di Napoli Nord. In occasione delle elezioni per il rinnovo delle cariche consiliari per il quadriennio 1° gennaio 2021 - 31 dicembre 2024 sono state presentate due liste, la prima delle quali con candidato Presidente il dr. Francesco Corbello, identificata con il motto "ODCEC 2.0 – Nel segno della CONTINUITA' determiniamo il FUTURO".

2. Il suddetto candidato è stato già in carica quale consigliere dell'Ordine di Napoli Nord per due mandati consecutivi e segnatamente dal 2 luglio 2014 al 31 dicembre 2016 e dal 1° gennaio 2017 al 10 dicembre 2018, quando cessò anticipatamente dalla funzione per accettazione da parte del Consiglio delle dimissioni da lui volontariamente presentate (secondo documento presentato innanzi al Consiglio Nazionale e doc. 4, fascicolo di cassazione).

3. I ricorrenti – al fine di fare valere la causa d'incandidabilità di cui all'art. 9 del Dlgs 139/05, di cui si dirà nella parte in diritto – hanno impugnato innanzi al Consiglio Nazionale dei dottori commercialisti e degli esperti contabili la deliberazione verbale 12 del 07.10.2020 del Consiglio dell'Ordine dei Dottori Commercialisti ed Esperti Contabili

di Napoli Nord (primo documento prodotto innanzi al Consiglio Nazionale e doc. 3 fascicolo di cassazione), nella parte in cui ha disposto l'ammissione alla competizione elettorale per il rinnovo del Consiglio della lista recante il motto "ODCEC 2.0 – Nel segno della CONTINUITA' determiniamo il FUTURO" con candidato Presidente il dr. Francesco Corbello.

Nell'atto d'impugnazione si denunciava la violazione dell'art. 9 Dlgs 139/05. Inoltre – a fronte del deliberato dell'ordine che l'aveva invocato – si sosteneva l'inapplicabilità dell'art. 3 l. 113/17 il quale, per le candidature agli organismi ordinistici degli avvocati, stabilisce che una durata della carica inferiore alla metà del mandato non costituisce ostacolo alla terza candidatura; ed in ogni caso si evidenziava che le dimissioni volontarie dalla carica del dr. Corbello, nell'imminenza del termine oltre il quale il mandato sarebbe stato svolto per oltre la sua metà, non avrebbero potuto essere presupposto per la candidabilità, stante la natura elusiva delle medesime.

4. Con l'impugnata decisione, il Consiglio Nazionale ha respinto il gravame, sostenendo che «la normativa dei dottori commercialisti e degli esperti contabili, nella parte in cui stabilisce (art. 9, comma 9, Dlgs 139 del 2005) che "i consiglieri dell'Ordine ed il Presidente possono essere eletti per un numero di mandati consecutivi non superiori a due", sia lacunosa perché non tratta del caso del Presidente e del Consigliere che abbia svolto solo in piccola parte il suo mandato e, perciò, necessiti di attingere ad altre disposizioni per essere completata».

Ad avviso del Consiglio Nazionale, la disposizione cui rivolgersi per colmare la pretesa lacuna sarebbe da ravvisarsi nell'art. 3 della legge 113/2017. La norma, al quarto comma, stabilisce che «dei mandati di durata inferiore a due anni non si tiene conto ai fini del divieto [di ricandidatura] di cui al secondo periodo del comma precedente». Una norma che andrebbe applicata, in ragione dell'analogia di funzioni tra ordini professionali, che sono tutti enti pubblici a carattere associativo.

5. Si rende quindi necessario il ricorso avverso la decisione del Consiglio Nazionale innanzi a codesta Corte Suprema, ai sensi dell'art. 111 cost. (Cass. SSUU ord. 23209/09 e giurisprudenza ivi cit.), per violazione di norme di diritto, come di seguito rassegnata.

Diritto

6. I - Violazione degli artt. 9 e 24 Dlgs 28.06.2005 n° 139 e falsa applicazione dell'art.3 l. 12.07.2017 n° 113, dedotti per il mezzo di cui all'art. 360 n° 3 cpc.

7. L'articolo 9 del Dlgs 139/2005 cit., espressamente dispone che «i consiglieri dell'Ordine ed il presidente possono essere eletti per un numero di mandati consecutivi

non superiore a due». A sua volta il successivo art. 25, comma 13 dispone che anche «i membri del Consiglio Nazionale durano in carica quattro anni ed il loro mandato può essere rinnovato per una sola volta consecutiva».

8. La circostanza che la carica ricoperta per due volte dal dr. Corbello sia stata quella di consigliere e non quella di presidente, è – ai fini dell'ineleggibilità – del tutto irrilevante, stante la *ratio* delle disposizioni, il cui scopo è di evitare che dalla prolungata presenza nell'ambito degli organismi consiliari, quella che è una funzione onoraria, si trasformi in un'attività finalizzata all'esercizio del potere, con tutte le deviazioni che ne discendono in termini di correttezza delle funzioni espletate.

In tal senso, la norma citata è di totale chiarezza, non operando alcuna distinzione tra consiglieri e presidente quanto all'ineleggibilità, ed anzi accomunando le due figure nel complessivo numero di mandati espletabili consecutivamente, senza operare alcuna differenziazione circa la funzione in cui i mandati sono stati espletati.

Codesta Corte Suprema – pronunciandosi recentemente su fattispecie del tutto analoga – ha affermato in due arresti (SSUU 18/12461 e 18/12462), che la corretta interpretazione della norma, conforme ai suoi scopi, è nei sensi sopradetti.

9. Non avrebbe poi potuto invocarsi correttamente la cessazione dalla carica di consigliere del candidato presidente nel corso del suo secondo mandato da consigliere dell'Ordine di Napoli Nord, al limitare della metà della sua durata, atteso che trattasi di interruzione volontaria del mandato.

Ove mai fosse consentito di far cessare la causa d'ineleggibilità attraverso la presentazione di dimissioni volontarie, lo scopo della norma resterebbe frustrato e palesemente eluso, perché l'aspirante potrebbe agire la portata della norma – che vuole interrotta almeno per la durata di un intero mandato la presenza nella carica dell'iscritto – semplicemente interrompendo il mandato alla metà del suo termine.

Del resto, la presentazione delle dimissioni – del tutto immotivate – appena prima che trascorresse la metà mandato, costituisce chiaro elemento di valutazione per intendere lo scopo elusivo propostosi dal candidato presidente, scopo elusivo poi portato ad effetto con l'attuale candidatura.

Del resto, l'ordinamento conosce di simili pratiche elusive, come dimostra l'art. 51 Dlgs 267/01, che rende irrilevanti le dimissioni volontarie dalla carica di sindaco, anche se intervenute prima della metà di mandato, proprio al fine d'evitare che esse possano essere strumentalizzate al fine di sottrarsi al divieto di terza candidatura consecutiva. Una norma che ben può essere qui richiamata, in quanto espressione di un principio generale

immanente nell'ordinamento, che combatte decisamente tutti i comportamenti intesi a mettere in non cale i suoi divieti.

10. Del resto, l'art. 9 Dlgs 139/05 cit., al fine d'evitare ogni possibile questione, si limita a stabilire che non possano essere ricandidati coloro che siano stati eletti per due mandati consecutivi, null'altro richiedendosi per l'integrazione della fattispecie d'ineleggibilità.

Né la norma potrebbe dirsi derogata dall'art. 5 del Regolamento per le elezioni approvato con DM Giustizia 14.09.2020, là dove si parla di espletamento del mandato, dato che anche qui non si richiede una determinata durata e tanto meno la sua interezza nell'espletamento; e d'altronde non lo si sarebbe potuto chiedere, data la subordinazione gerarchica della fonte regolamentare a quella legislativa – di cui è espressione il decreto legislativo sopra citato – e dunque data l'impossibilità di modificare in sede regolamentare i requisiti di eleggibilità fissati in base alla legge.

11. A questo chiaro regime non è possibile sottrarsi – come ha fatto il Consiglio Nazionale nella impugnata decisione – invocando la disciplina dettata per il doppio mandato nella professione dell'Avvocatura.

Anzitutto, dove in quella normativa (art. 3 l. 113/17) si parla di eleggibilità quando non sia decorsa al momento della cessazione dalla carica la metà della durata per uno dei due precedenti mandati, non si disciplina affatto la fattispecie della cessazione per dimissioni volontarie, che è invece quella specificamente determinatasi nel caso che qui soccorre, e che invece ha una sua ben specifica e distinta ragion d'essere, come ampiamente sopra s'è detto.

In secondo luogo, gli ordinamenti professionali costituiscono dei micro-regimi giuridici in cui forti sono le esigenze della componente associativa (enti pubblici non economici a carattere associativo sono qualificati gli ordini professionali) e delle relative specificità, per cui non è consentito mutuare regimi giuridici dell'uno da quelli di altri. Anzi, a ben vedere è proprio l'assenza di una normativa generale per la disciplina dell'organizzazione e funzionamento degli ordini professionali, a testimoniare la volontà di rispettare la tradizione che ha voluto conservare a ciascun ceto professionale la sua propria disciplina, accordando ai più antichi anche potestà di giurisdizione in specifiche materie.

Se si ricorresse alla disciplina dettata per altri ordini si vanificherebbe il senso stesso della scelta legislativa di non stabilire un'unica regolamentazione – in astratto ben possibile – per gli organismi di ciascuna professione.

12. Ma a guardare ancor più attentamente, è lo stesso presupposto della lacuna a non essere condivisibile. In realtà, quella che il Consiglio Nazionale ha definito lacuna, è in realtà una *lacuna ideologica*: vale a dire, l'assenza di una disciplina che l'interprete avrebbe

ritenuto necessaria per proprio convincimento, non l'assenza d'una disciplina necessaria all'attuazione del regime giuridico dettato dal legislatore.

Infatti, la norma, come visto, si limita ad affermare che il consigliere ed il presidente non possono essere eletti per un terzo mandato e nulla manca alla sua completa applicabilità. E la ragione è chiara perché il legislatore, riferendosi alla normalità delle ipotesi, ha voluto assicurarsi – senza possibilità di elusioni e ricorrendo ad una classificazione oggettiva e non eludibile – che tutti coloro che fossero stati eletti una seconda volta osservassero, prima di un'ulteriore candidatura, un periodo di astensione dall'ufficio pari alla durata d'un intero mandato. Obiettivo che resterebbe vanificato, nel caso d'interruzione (a scopo per di più elusivo) dell'esercizio a metà mandato.

14. Ora, dinanzi ad una tale scelta, nessuna lacuna è configurabile, dato che non c'è ragione di credere che il legislatore *fosse tenuto* a parificare un mandato di durata inferiore alla metà, ad un mandato per nulla svolto ai fini del regime d'incandidabilità. Nulla avrebbe vietato che il legislatore optasse per una soluzione del genere; ma nulla lo avrebbe imposto. In questo caso è chiaramente prevalso l'intento di fissare un regime rigoroso ed 'inecepibile', in modo da disincentivare pratiche elusive e maliziose, intese a sottrarsi ad un divieto di grande importanza, in considerazione della nota storia attraversata dagli ordini professionali.

Questo intento è stato invece vanificato dal Consiglio Nazionale, che si è reso portatore di una differente ideologia, sulla scorta della quale ha ipotizzato di dover colmare una lacuna, che invece è presente solo nelle proprie premesse valoriali, ben diverse da quelle che hanno mosso il decreto legislativo. E così si è *creata* la lacuna, dove semplicemente c'era un diverso e forse non gradito regime.

15. Nemmeno, infine, potrebbe sostenersi, come fa il Consiglio Nazionale, che la lacuna ci sarebbe, dato che se così non fosse anche l'aver *svolto in piccola parte* l'ufficio determinerebbe l'incandidabilità. Anzitutto, nella ponderazione tra gli interessi – quello al rigoroso rispetto di una prescrizione e quello della differenziazione delle durate al fine di rendere la disposizione più flessibile rispetto alle fattispecie concrete – nulla esclude che il legislatore, forte di lunghe esperienze, abbia optato per il maggior rigore. Il bene giuridico della trasparenza ed efficienza nella gestione degli ordini professionali, può certo prevalere su quello degli interessati che eccezionalmente si trovino rispetto ad espletamenti di mandato limitati nel tempo: tanto più, se a farli cessare sono stati essi medesimi.

Se poi il Consiglio Nazionale avesse inteso riferirsi all'esempio eccezionale – qui ovviamente non occorrente – del mandato espletato 'per un solo giorno', a parte che,

appunto in quanto esempio eccezionale non può servire da guida nell'interpretazione della legge e nella ricostruzione dell'ordinamento giuridico, che deve tenere in conto medie umane; a parte ciò, qualora si desse un caso simile, non sarebbe questione di ricorrere ad analogiche previsioni, bensì d'interrogarsi sul se la fattispecie preclusiva alla candidatura possa dirsi per davvero integrata. Che è questione d'interpretazione della legge, secondo il generale principio teleologico.

16. Nel caso per cui è causa, invece, si è semplicemente dinanzi ad un'evidente violazione del divieto di terza candidatura, accompagnato dal tentativo di eludere la disposizione attraverso la presentazione delle dimissioni – immotivate – al limitare della metà del secondo mandato, seguite dalla puntuale presentazione della candidatura a presidente, per la terza e consecutiva volta.

17. In conclusione, la fattispecie d'incandidabilità è pienamente integrata, stante la presentazione della candidatura per la terza consecutiva tornata elettorale da parte del dr. Corbello; la norma di cui all'art. 3 l. 113/17 non è applicabile al regime dell'Ordine dei commercialisti e degli esperti contabili; se anche lo fosse, la sua applicazione sarebbe esclusa, configurandosi quella del ricorrente come iniziativa finalizzata ad eludere la portata del divieto di cui all'art. 9 Dlgs cit., e come tale in pieno contrasto con l'esigenza di garantire una distanza dalla carica per un periodo (quattro anni) pari alla durata del mandato di consigliere o presidente.

18. Deve solo aggiungersi che l'incandidabilità del candidato-presidente comporta l'esclusione dell'intera lista, essendo il presidente eletto direttamente dagli iscritti, necessariamente insieme alla sua lista; ed in caso di decadenza di questi, decade anche il Consiglio (artt. 10 e 16 Dlgs 139/05).

19. Si conclude perché in accoglimento del presente ricorso venga annullata la decisione del Consiglio Nazionale impugnata e la deliberazione del Consiglio dell'Ordine dei dottori commercialisti ed esperti contabili impugnata in primo grado, con conseguente esclusione della lista "ODCEC 2.0 – Nel segno della CONTINUITA' determiniamo il FUTURO" con candidato Presidente il dr. Francesco Corbello; ed in ogni caso per la declaratoria d'incandidabilità del dr. Corbello e la conseguente esclusione della lista da lui capeggiata. Conseguenze di legge anche per le spese.

I sottoscritti difensori dichiarano che le copie analogiche utilizzate per la notifica in proprio ai sensi dell'art. 7 della L. 21 gennaio 1994 n. 53 dall'ufficio postale di Napoli sono conformi all'originale nativo del presente atto.

Avvocato Marco Iannaccone

avvocato Orazio Abbamonte