



12461.18 C-I

**LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE**  
PRIMA SEZIONE CIVILE

Composta da

Oggetto:

Maria Cristina GIANCOLA - Presidente -  
Francesco Antonio GENOVESE - Consigliere -  
Maria Giovanna SAMBITO - Consigliere -  
Carlo DE CHIARA - Consigliere -  
Guido MERCOLINO - Consigliere Rel. -

dottori commerciali-  
sti - elezioni

R.G.N. 3366/2017

Cron. 12461

CC - 23/11/2017

ha pronunciato la seguente

**ORDINANZA**

sul ricorso iscritto al n. 3366/2017 R.G. proposto da

(omissis)

(omissis) , rappresentati e difesi  
dall'Avv. (omissis) , con domicilio eletto in (omissis)  
(omissis) ;

- ricorrenti -

contro

CONSIGLIO DELL'ORDINE DEI DOTTORI COMMERCIALISTI E DEGLI ESPER-  
TI CONTABILI DI ROMA, in persona del legale rappresentante p.t., rappre-  
sentato e difeso dall'Avv. (omissis) , con domicilio eletto in (omissis)  
(omissis) ;

- controricorrente -

e

(omissis)

ORD.  
1308  
2017

(omissis)

(omissis) ;

- intimati -

e

CONSIGLIO NAZIONALE DEI DOTTORI COMMERCIALISTI E DEGLI ESPERTI CONTABILI, in persona del Presidente p.t., rappresentato e difeso dall'Avv.

(omissis) , con domicilio eletto in (omissis) ;

- interventore volontario -

avverso la decisione del Consiglio Nazionale dei Dottori Commercialisti e degli Esperti Contabili n. 55/16 depositata il 24 novembre 2016.

Udita la relazione svolta nella camera di consiglio del 23 novembre 2017 dal Consigliere Guido Mercolino;

lette le conclusioni scritte del Pubblico Ministero, in persona del Sostituto Procuratore generale Immacolata ZENO, che ha chiesto l'accoglimento del ricorso e la dichiarazione d'inammissibilità del controricorso e dell'intervento.

### FATTI DI CAUSA

1. Con decisione del 24 novembre 2016, il Consiglio Nazionale dei Dottori Commercialisti e degli Esperti Contabili ha rigettato il reclamo proposto dai Dott. (omissis)

(omissis)

(omissis) avverso la delibera emessa il 10 ottobre 2016, con cui il Consiglio dell'Ordine dei Dottori Commercialisti e degli Esperti Contabili di Roma aveva ammesso a partecipare alle elezioni per il rinnovo delle cariche consiliari per il quadriennio 1° gennaio 2017-31 dicembre 2020 la Lista n. 1, denominata «Impegno per la professione» e recante la candidatura a Presidente del dott. (omissis)

(omissis)

A fondamento della decisione, il Consiglio ha richiamato una propria nota del 30 gennaio 2015, indirizzata al Ministero della Giustizia, con cui aveva

fornito l'interpretazione dell'art. 9, comma nono, del d.lgs. 28 giugno 2005, n. 139, nella parte in cui esclude la rieleggibilità del presidente e dei consiglieri dell'Ordine per un numero di mandati consecutivi superiore a due, affermando che l'esercizio delle funzioni di consigliere per due mandati non preclude quello delle funzioni di presidente per due ulteriori mandati, stante la sostanziale diversità delle due cariche e la differenza tra le rispettive modalità di elezione. Rilevato che con nota dell'11 febbraio 2015 il Ministero aveva aderito alla predetta interpretazione, trattandosi di causa d'ineleggibilità avente caratteristiche di tassatività ed eccezionalità, e quindi non suscettibile di applicazione in via analogica, e considerato che non erano intervenute modificazioni normative, il Consiglio ha ritenuto ammissibile la presentazione della Lista e la candidatura del dott. (omissis) a Presidente, osservando che quest'ultimo aveva ricoperto la carica di consigliere nel quadriennio 2009-2012 e quella di presidente nel quadriennio 2013-2016.

2. Avverso la predetta decisione il (omissis) (omissis) hanno proposto ricorso per cassazione, affidato ad un solo motivo, illustrato anche con memoria. Il Consiglio dell'Ordine ha resistito con controricorso, anch'esso illustrato con memoria. Gli altri intimati non hanno svolto attività difensiva. Ha spiegato intervento nel giudizio il Consiglio Nazionale dei Dottori Commercialisti e degli Esperti Contabili.

## **RAGIONI DELLA DECISIONE**

1. Preliminarmente, si osserva che nel giudizio d'impugnazione delle decisioni del Consiglio Nazionale dei Dottori Commercialisti dinanzi alla Corte di cassazione sono contraddittori necessari, in quanto unici portatori dell'interesse a proporre il ricorso e a contrastare l'impugnazione, soltanto i soggetti destinatari del provvedimento impugnato, il consiglio dell'ordine locale che ha deciso in sede amministrativa e gli eventuali controinteressati. Nella specie, pertanto, la predetta qualifica spetta, oltre che ai componenti della lista ammessa, il cui diritto di partecipare alla competizione elettorale costituisce oggetto della controversia, anche al Consiglio dell'Ordine dei Dottori Commercialisti di Roma, come organo che ha adottato il provvedimento di

ammissione impugnato dinanzi al Consiglio Nazionale, mentre nessuna legittimazione può essere riconosciuta a quest'ultimo, neppure ai fini dell'intervento volontario, e ciò a causa della posizione di terzietà da esso rivestita, quale organo che, nell'esercizio delle funzioni giurisdizionali attribuitegli dall'art. 6 del d.lgs. lgt. 23 novembre 1944, n. 382 in materia elettorale, ha emesso la decisione impugnata (cfr. Cass., Sez. Un., 24/01/2013, n. 1716; 16/07/2008, n. 19513; 5/07/2006, n. 15289). Nessun rilievo può assumere, al cospetto della predetta posizione, l'attribuzione al Consiglio Nazionale della funzione di ente esponenziale degli'interessi della categoria professionale, né la circostanza che la composizione dello stesso sia destinata ad essere influenzata da quella dei consigli dell'ordine, ai quali l'art. 25, comma quinto, del d.lgs. n. 139 cit. affida l'elezione dei suoi componenti, dal momento che nella vicenda in esame esso non interviene nell'esercizio delle attribuzioni amministrative previste dall'art. 29 del d.lgs., né quale portatore di un interesse giuridicamente rilevante, configurandosi come un interesse di mero fatto quello derivante dalle modalità previste per la sua elezione.

2. Con l'unico motivo d'impugnazione, i ricorrenti denunciano la violazione dell'art. 9, comma secondo, n. 9 [*recte*: dell'art. 9, comma nono], del d.lgs. n. 139 del 2005 e dell'art. 12 disp. prel. cod. civ., sostenendo che, nell'escludere la sussistenza della causa d'ineleggibilità, il Consiglio Nazionale non ha tenuto conto della chiara formulazione letterale dell'art. 9 cit., contenente un riferimento congiunto alle cariche di consigliere e presidente, né della portata innovativa di tale disposizione, la cui *ratio*, consistente nell'esigenza di favorire un ricambio istituzionale nella rappresentanza e nel governo della libera professione, impone un'interpretazione rigorosa della causa d'ineleggibilità. Nel conferire rilievo preminente alla sostanziale diversità delle cariche ed alle differenti modalità di elezione, la decisione impugnata non ha considerato che, in quanto necessariamente interagenti tra loro, i predetti organi costituiscono un unico insieme, ed ha impropriamente sottolineato le caratteristiche di tassatività ed eccezionalità delle cause d'ineleggibilità, in contrasto con l'espressa previsione della norma in esame.

2.1. E' opportuno premettere, al riguardo, che nessuna efficacia preclusiva può spiegare, nel presente giudizio, la circostanza che la tesi sostenuta

nella decisione impugnata, prospettata in via generale dal Consiglio Nazionale con nota del 30 gennaio 2005, abbia ottenuto l'avallo del Ministero della giustizia, con nota dell'11 febbraio 2005, non impugnata dai ricorrenti: il potere di vigilanza spettante al Ministero nei confronti degli ordini professionali (e specificamente ribadito, per quanto riguarda quello dei dottori commercialisti e degli esperti contabili, dall'art. 6, comma terzo, del d.lgs. n. 139 cit.), pur conferendo una particolare autorevolezza all'opinione dallo stesso manifestata in ordine all'interpretazione di norme destinate ad essere applicate dai relativi organi, non consente infatti di attribuire natura provvedimento alle risposte fornite ai quesiti postigli. In quanto privi di concreta efficacia lesiva, ricollegabile esclusivamente ai provvedimenti che ne abbiano fatto applicazione, gli stessi indirizzi espressi dal Consiglio Nazionale non sono d'altronde impugnabili autonomamente, ma possono essere contestati soltanto in sede di impugnazione dei predetti provvedimenti, nella specie identificabili in quello di ammissione della lista comprendente i nominativi di soggetti ineleggibili.

2.2. Il motivo è peraltro fondato.

Non può infatti condividersi l'orientamento fatto proprio dalla decisione impugnata, secondo cui l'art. 9, comma nono, del d.lgs. n. 139 del 2005, il quale dispone che «i consiglieri dell'Ordine ed il presidente possono essere eletti per un numero di mandati consecutivi non superiore a due», non impedisce a chi abbia già ricoperto una delle predette cariche per due mandati consecutivi di candidarsi immediatamente per l'elezione all'altra, essendo destinato a trovare applicazione esclusivamente in caso di ulteriore candidatura per la medesima carica precedentemente ricoperta.

In senso contrario a tale interpretazione depone innanzitutto il tenore letterale della disposizione in esame, in particolare l'uso della congiunzione «ed» tra le parole «i consiglieri dell'Ordine» e «il presidente», il quale, accomunando le due cariche in un'unica proposizione, manifesta chiaramente l'intenzione del legislatore di attribuire rilievo, ai fini della maturazione del numero di mandati richiesto per la sussistenza dell'ineleggibilità, al mero esercizio delle funzioni di componente del consiglio dell'ordine, e di considerare invece indifferente la circostanza che le stesse siano state svolte in

qualità di consigliere o presidente. In quest'ottica, la causa d'ineleggibilità è destinata a trovare applicazione, oltre che nel caso di ulteriore candidatura per la medesima carica da parte di un soggetto che abbia già ricoperto per due mandati consecutivi quella di consigliere o di presidente, anche nel caso in cui un soggetto che abbia già ricoperto per due mandati consecutivi la carica di consigliere intenda candidarsi a quella di presidente, o viceversa, nonché nel caso in cui il candidato all'una o all'altra carica le abbia ricoperte entrambe, consecutivamente, nell'ambito delle consiliazioni immediatamente precedenti. Irrilevante deve considerarsi, a tal fine, il mancato ricorso del legislatore ad un'espressione onnicomprensiva quale «i componenti del Consiglio», in luogo di quella più specifica «i consiglieri dell'Ordine ed il presidente», ben potendo l'uso di quest'ultima locuzione trovare giustificazione nell'intento di chiarire che l'esercizio di ciascuna delle due funzioni è di per sé idoneo a determinare l'ineleggibilità, in modo tale da evitare che un indistinto riferimento ai componenti possa essere interpretato come un'implicita esclusione della carica di presidente.

La necessità di un siffatto chiarimento emerge peraltro dalla stessa decisione impugnata, che ai fini dell'integrazione della causa d'ineleggibilità ha tentato di accreditare, senza essere però in grado di fornirne un'apprezzabile giustificazione, una diversa rilevanza del pregresso svolgimento delle funzioni di consigliere rispetto a quelle di presidente, evidenziando la specificità delle attribuzioni spettanti a quest'ultimo in qualità di organo monocratico distinto dal Consiglio e la particolarità del relativo sistema di elezione, imperniato sulla prevalenza del candidato indicato come capo della lista che abbia ottenuto il maggior numero di preferenze, indipendentemente da quelle riportate dagli altri candidati. Sulla stessa linea si è posta la difesa del controricorrente, la quale ha sottolineato anche la diversità del sistema di elezione del presidente rispetto a quello previsto per altri ordini professionali, e segnatamente per gli Ordini degli Avvocati, nell'ambito dei quali il predetto organo non viene eletto direttamente dall'assemblea degli iscritti, ma dallo stesso Consiglio tra i propri componenti (cfr. art. 28, comma nono, della legge 31 dicembre 2012, n. 247), con la conseguenza che l'ineleggibilità alla carica di consigliere comporta automaticamente l'impossibilità di ac-

cedere anche a quella di presidente. Tale diversità di disciplina, tuttavia, se può giustificare l'esistenza di una disposizione che, a differenza di quanto previsto per gli ordini degli avvocati, stabilisce espressamente la non rieleggibilità del presidente per i Consigli degli Ordini dei Dottori Commercialisti, non è sufficiente a spiegare il motivo per cui, relativamente a questi ultimi, il legislatore ha inteso porre sullo stesso piano la carica di presidente e quella di consigliere: se è vero, infatti, che il primo assomma in sé, oltre alle funzioni di rappresentanza attribuitegli dall'art. 11 del d.lgs. n. 139 del 2005 ed a quelle specificamente previste da altre disposizioni di legge, nell'esercizio delle quali opera come organo monocratico, quelle di presidente dell'organo collegiale, nello svolgimento delle quali riveste invece una posizione di *primus inter pares*, assicurando il funzionamento dell'organo, coordinandone i lavori e partecipando all'esercizio delle attribuzioni ad esso unitariamente conferite dall'art. 12 del d.lgs. n. 139, è anche vero però che tale duplicità di prerogative non lo colloca, quanto meno ai fini previsti dalla norma in esame, in una posizione sostanzialmente diversa da quella dei singoli consiglieri.

La *ratio* dell'ineleggibilità prevista dall'art. 9, comma nono, del d.lgs. n. 139 del 2005, come correttamente rilevato dal Pubblico Ministero, va infatti individuata nell'esigenza di assicurare la più ampia partecipazione degli iscritti all'esercizio delle funzioni di governo degli Ordini, favorendone l'avvicendamento nell'accesso agli organi di vertice, in modo tale da garantire la *par condicio* tra i candidati, suscettibile di essere alterata da rendite di posizione (cfr. in riferimento alla rieleggibilità alla carica di Sindaco, Cass., Sez. I, 26/03/2015, n. 6128), e da evitare il manifestarsi di fenomeni di sclerotizzazione nelle relative compagini (cfr. Cass., Sez. I, 9/10/2007, n. 21100; 5/06/2007, n. 13181; 20/05/2006, n. 11895), potenzialmente nocivi per un corretto svolgimento delle funzioni di rappresentanza degli interessi degli iscritti e di vigilanza sul rispetto da parte degli stessi delle norme che disciplinano l'esercizio della professione, nonché sull'osservanza delle regole deontologiche. Tale esigenza non potrebbe ritenersi soddisfatta qualora, accedendosi all'interpretazione restrittiva fornita dal Consiglio Nazionale, si ritenesse ammissibile da parte di chi ha già ricoperto per due mandati consecuti-

tivi la carica di consigliere o quella di presidente o entrambe un'ulteriore candidatura per l'elezione all'altra carica, rendendosi in tal modo possibile una permanenza a tempo indeterminato del medesimo soggetto negli organi di governo dell'Ordine, con conseguente esclusione di altri eventuali aspiranti dall'accesso alle medesime cariche.

Non appare pertinente, in proposito, il richiamo della decisione impugnata al principio, costantemente ribadito dalla giurisprudenza costituzionale e da quella di legittimità, che riconosce carattere eccezionale alle norme che prevedono cause d'ineleggibilità, in quanto volte ad imporre limitazioni al diritto di elettorato passivo, attribuendovi una portata derogatoria rispetto alla regola generale posta dall'art. 51 Cost., ed escludendo pertanto la possibilità di un'interpretazione estensiva o analogica delle stesse (cfr. *ex plurimis*, Corte cost., sent. n. 27 del 2009; n. 141 del 1996; Cass., Sez. I, 2/02/2016, n. 1949; 12/02/2008, n. 3384; 25/01/2001, n. 1073): nella specie, infatti, non si tratta di estendere in via interpretativa l'ambito applicativo della causa d'ineleggibilità ad un caso apparentemente non contemplato dalla norma che la prevede o addirittura estraneo alla portata semantica della stessa, benché caratterizzato da un'identità di *ratio*, ma solo d'individuare l'esatto significato dell'espressione usata dal legislatore, mediante il ricorso agli ordinari criteri ermeneutici, tra i quali la ricerca dell'intenzione del legislatore si pone, in caso di equivocità del testo da interpretare, come strumento sussidiario, utilizzabile in via integrativa ove, come nel caso in esame, la ricostruzione del senso letterale delle parole non consenta di sciogliere ogni ambiguità, e destinato ad assumere un rilievo prevalente soltanto in via eccezionale, quando l'effetto giuridico risultante dalla formulazione della disposizione appaia incompatibile con il sistema normativo (cfr. Cass., Sez. III, 21/05/2004, n. 9700; Cass., Sez. I, 6/04/2001, n. 5128; Cass., Sez. lav., 13/04/1996, n. 3495).

Così individuata la portata della norma in esame, è manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale prospettata dalla difesa del controricorrente, secondo cui l'esclusione della rieleggibilità dei consiglieri e del presidente ad una carica diversa da quella precedentemente ricoperta per due mandati consecutivi si porrebbe in contrasto con gli artt. 3, 48 e 51



Cost., determinando un'ingiustificata disparità di trattamento rispetto ad altre ipotesi, come quella prevista dall'art. 51, comma secondo, del d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267, in cui, a fronte del medesimo rischio di sclerotizzazione della compagine di governo dell'ente, il legislatore si è limitato a vietare la rielezione alla medesima carica. Premesso che, in quanto limitata alla tornata elettorale immediatamente successiva alla maturazione del numero di mandati che la determina, l'ineleggibilità prevista dalla norma in esame comporta una compressione meramente temporanea del diritto di elettorato passivo, la cui previsione trova un'apprezzabile giustificazione nell'esigenza di rafforzare la rappresentatività dei Consigli degli Ordini mediante un ampliamento della partecipazione degli iscritti e la cui durata costituisce il frutto di un ragionevole bilanciamento attuato dal legislatore nell'esercizio della discrezionalità di cui gode *in subiecta materia* (cfr. Corte cost., sent. n. 276 del 2012; sent. n. 240 del 2008; Cass., Sez. I, 20/05/ 2006, n. 11895), è sufficiente rilevare che, anche a seguito dell'entrata in vigore della legge 7 aprile 2014, n. 56, che ha completamente innovato la composizione degli organi della provincia, prevedendone l'elezione indiretta da parte dei sindaci e dei consiglieri comunali, nessuna comparazione appare possibile con la posizione dei componenti dei Consigli degli Ordini, avuto riguardo alla diversità degli enti di cui sono organi il sindaco ed il presidente della provincia ed alle profonde differenze riscontrabili tra i rispettivi sistemi elettorali, nonché tra gli stessi e quello previsto dal d.lgs. n. 139 del 2005.

3. La sentenza impugnata va pertanto cassata, con il conseguente rinvio della causa al Consiglio Nazionale dei Dottori Commercialisti e degli Esperti Contabili, che provvederà, in diversa composizione, anche al regolamento delle spese del giudizio di legittimità.

### **P.Q.M.**

dichiara inammissibile l'intervento del Consiglio Nazionale dei Dottori Commercialisti e degli Esperti contabili; accoglie il ricorso; cassa la sentenza impugnata; rinvia al Consiglio Nazionale dei Dottori Commercialisti e degli Esperti Contabili, in diversa composizione, cui demanda di provvedere anche sulle spese del giudizio di legittimità.

Così deciso in Roma il 23/11/2017

Il Presidente



**DEPOSITATO  
IN CANCELLERIA**  
IL 21 MAG 2018  
IL FUNZIONARIO GIUDIZIARIO  
~~ANGELO BIANCHI~~