

27 AGO 2018

N.



**TRIBUNALE DI BOLOGNA**  
*Sezione Prima Civile*

Il Giudice,  
letti gli atti,  
sciogliendo la riserva assunta nell'udienza del 21 agosto 2018;

**OSSERVA**

1. Con ricorso depositato il 2 luglio 2018 l'Avv. Clelia SANTORO ha domandato che il Tribunale di Bologna dichiarare, anche *inaudita altera parte*, la nullità della decisione adottata dalla commissione elettorale d'appello il precedente 7 giugno e assuma ogni opportuno provvedimento che consenta l'ammissione della stessa alla competizione elettorale per il rinnovo del Comitato dei Delegati della Cassa Nazionale di Previdenza e Assistenza forense che si terrà il 24, 25, 26 e 27 settembre prossimi;

A sostegno delle sue istanze la ricorrente ha osservato che:

- la decisione impugnata è nulla poichè la Commissione Elettorale che l'ha assunta nella seduta del 7 giugno 2018 era composta da quattro membri, anzichè da cinque come previsto nel Regolamento per l'elezione del Comitato dei Delegati; l'incompleta composizione del collegio rende insanabilmente invalida la deliberazione; inoltre, tra i quattro componenti presenti due erano dello stesso Foro del resistente Avv. ZUCCHI.

Si sono costituiti in giudizio sia la Cassa Nazionale di Assistenza e Previdenza Forense, sia gli Avv. Ivan BAGLI, Cecilia BARILLI, Andrea DI RIENZO e Paolo ZUCCHI, i quali hanno domandato la reiezione della domanda *ex adverso* proposta, contestandone integralmente la fondatezza.

Sono invece rimasti contumaci, pur essendo stati regolarmente citati, l'Avv. Alberto ROCCHI e la Commissione Elettorale d'Appello.

2. Prima di entrare nel merito delle contestazioni svolte dalle parti, è opportuno richiamare brevemente i fatti.

Il 12 maggio 2018 Clelia SANTORO ha presentato la propria candidatura, corredata da 217 sottoscrizioni di avvocati, per le elezioni -che si terranno il 24, 25, 26 e 27 settembre prossimi- per il rinnovo del Comitato dei Delegati della Cassa nazionale di Previdenza e Assistenza forense.

La ricorrente ha raccolto parte delle sottoscrizioni singolarmente e parte in griglie composte quasi sempre da 9 nominativi. Ciascuna griglia reca nell'intestazione l'indicazione della competizione elettorale e della candidatura che i sottoscrittori hanno inteso



patrocinare, nonché contiene i nomi, i cognomi, la data di nascita e la firma dei singoli aderenti. In relazione a ogni griglia l'Avv. SANTORO ha redatto un foglio di autentica del seguente tenore "La sottoscritta Avv. Clelia SANTORO, Consigliere Tesoriere del Consiglio dell'Ordine degli Avvocati di Rimini, giusta delega rilasciata dal Presidente del Consiglio dell'Ordine degli Avvocati di Rimini, Avv. Giovanna OLLÀ, in data 10 aprile 2018, ai sensi dell'art. 9 del Regolamento per l'elezione del Comitato dei Delegati, dichiara che le sottoscrizioni, di cui al foglio allegato, raccolte alla presenza della sottoscritta, in data ... (la data varia in ogni dichiarazione: n.d.r.), sono autentiche".

La Commissione Elettorale Distrettuale ha dichiarato la regolarità della candidatura della ricorrente, come da verbale del 17 maggio 2018.

Gli Avv. BAGLI, BARILLI, DI RIENZO e ZUCCHI hanno presentato reclamo, eccependo l'irregolarità di 22 delle firme e in particolare che:

- diciotto sottoscrizioni non sono corredate della copia di un valido documento di identità, ma soltanto da atti di autentica privi dei minimi requisiti di validità, in quanto apposti su fogli separati da quelli su cui sono vergate le firme oggetto di autentica e privi di ogni riferimenti al nome e al cognome dei singoli autori;

- le autenticazioni sono assolutamente generiche, vere e proprie "autenticazioni omnibus", redatte in serie e utilizzabili al bisogno;

- la sottoscrizione n. 125, riferita dall'Avv. Ilenia ROSSI, è accompagnata da un documento illeggibile;

- tre firme (la n. 2, 5, e 76, riferite agli Avv. Pasquale DELLI Paoli, Alessandro BUZZONI e Daniela POLAZZI) sono corredate di documenti di identità non validi (tesserini sanitari).

La Commissione Elettorale d'Appello –composta da quattro membri, in quanto il quinto non si è presentato, pur essendo stato ritualmente convocato- ha accolto il reclamo, rilevando che:

- non essendo la competizione elettorale di cui trattasi di carattere squisitamente politico, non si applica la normativa di carattere generale, nè il D.P.R. 445/00;

- l'art. 9 del Regolamento che detta la disciplina speciale per le elezioni del Comitato dei Delegati prevede che le liste dei candidati debbano essere sottoscritte da almeno 200 elettori e che le firme debbano essere autenticate dal Presidente o dal Consigliere Segretario dell'Ordine di appartenenza o da uno o più consiglieri dell'Ordine delegati dal Presidente o da un delegato della Cassa Forense ove si tiene il Collegio; le autenticazioni possono essere sostituite dall'allegazione di fotocopia di documento d'identità del firmatario, ai sensi dell'art. 38, comma 3, D.P.R. 445/00;

- la separazione del foglio di autenticazione rispetto al precedente foglio ove sono state apposte le firme non è idonea ad attestare la continuità delle due distinte attività e, di conseguenza, la genuinità di quanto ivi affermato: "*l'autentica, infatti, segue genericamente, senza congiunzione e con discontinuità spaziale- il foglio successivo per gruppi di firma mediamente (ancorchè non in ogni affolliazione) di nove sottoscrittori. Tale modus operandi non permette di ritenere la regolarità dell'attestazione e quindi la certa*



*attribuzione di ogni firma in capo ai singoli colleghi indicati"*, tanto più che talvolta la paternità è stata attestata a giorni di distanza (come nel caso delle sottoscrizioni da 164 a 170, raccolte il 3 maggio e autenticate il 7 maggio).

3. Effettuata questa breve premessa in fatto, si può passare alla valutazione sulla sussistenza del *fumus boni juris* in ordine alla prima questione sollevata dalla ricorrente, relativa alla insanabile nullità della decisione dovuta alla irregolare costituzione del Collegio decidente.

L'elezione del Comitato di Delegati della Cassa Nazionale di Previdenza ed Assistenza Forense e le relative controversie sono disciplinate dal Regolamento, entrato in vigore il 22 agosto 2015 contestualmente allo Statuto dell'Ente.

Il testo normativo in esame, all'art. 7, dispone che la Commissione Elettorale d'Appello è costituita presso il Consiglio dell'Ordine del capoluogo del distretto, *"è composta da cinque membri designati tra gli elettori del distretto, dai Presidenti degli Ordini appartenenti al collegio elettorale"* e ha il compito di decidere sui reclami contro le operazioni e i provvedimenti delle Commissioni Elettorali Circondariali e della Commissione Elettorale distrettuale emessi prima dell'inizio delle operazioni di voto.

L'art. 10, comma 3, del Regolamento prevede poi che la Commissione Elettorale d'Appello statuisce *"senza formalità di procedura ma con obbligo di motivazione, entro cinque giorni dal deposito del reclamo, e comunica immediatamente, anche in via telematica, il provvedimento ..."*.

Il Regolamento, dunque, non specifica se la Commissione Elettorale d'Appello sia o meno un collegio perfetto.

La Corte di Cassazione sul punto ha recentemente stabilito che *"uno dei criteri più sicuri per individuare il carattere perfetto d'un collegio operante presso una pubblica amministrazione è dato dalla previsione di componenti supplenti accanto a quelli effettivi, essendo lo scopo della supplenza quello di garantire la continuità e la tempestività di funzionamento del collegio medesimo, senza che il suo agire sia impedito o ritardato dall'impedimento di taluno dei suoi componenti. Significativa in proposito è la costanza della giurisprudenza amministrativa (cfr. Cons. Stato n. 324/06; Cons. Stato n. 543/06; Cons. Stato n. 5359/05). Altro criterio identificativo d'un collegio perfetto si ricava dal riflettere la sua composizione professionalità complementari tra loro, sicché ogni componente è infungibile rispetto agli altri (cfr. Cons. Stato n. 524/07; Cons. Stato n. 400/07; Cons. Stato n. 543/06; Cons. Stato n. 5139/02)."* (Corte di Cassazione, Sez. Lavoro sentenza 26 aprile 2016, n. 8245).

Orbene, nel caso in esame pare doversi concludere che la Commissione Elettorale d'Appello non è un Collegio perfetto, dato che l'art. 7 non prevede la designazione di componenti supplenti e che i suoi membri non sono espressioni di professionalità complementari.

In merito al primo aspetto, va rilevato in particolare che la mancata designazione di supplenti non parrebbe essere stata dovuta a errore o dimenticanza, dato che l'art. 5, che



disciplina le Commissioni Elettorali Circondariali, prevede espressamente che le stesse sono composte da "*quattro membri effettivi e due membri supplenti*".

La precisa scelta di non prevedere la designazione di supplenti per la Commissione d'Appello sembrerebbe essere univocamente indicativa della natura di collegio imperfetto della stessa.

Tale conclusione appare avvalorata dalla considerazione che l'art. 10 prescrive, al comma terzo, che la Commissione deve decidere entro cinque giorni dal deposito del reclamo e, in generale, impone tempi piuttosto brevi per la trattazione e la definizione della procedura per garantire il celere e certo svolgimento delle operazioni elettorali. Pertanto, se si trattasse di un collegio perfetto, la presenza di supplenti sarebbe necessaria per assicurare il perseguimento dei predetti fini.

Da ultimo, la soluzione interpretativa adottata sembrerebbe trovare un'ulteriore conferma nella lettera dell'art. 9 del Regolamento, che dispone che la Commissione Elettorale d'Appello è composta da cinque membri, ma non che deve decidere alla presenza di tutti.

Non appaiono rilevanti nella fattispecie concreta in esame i riferimenti alle insanabili nullità derivanti dalla illegale composizione dei collegi civili e penali, atteso che in quel caso la natura perfetta dell'Organo Giudicante è normativamente espressa.

Quanto alla seconda doglianza sollevata dall'Avv. SANTORO, afferente la presenza nell'organo decidente di legali appartenenti allo stesso Foro dell'Avv. ZUCCHI, va osservato che non esistono divieti normativi in tal senso e che nel caso in esame non si ravvisano, nè sono stati sollevati, specifici profili di conflitto di interessi.

Del resto, in udienza la stessa ricorrente ha ammesso di essere consapevole di queste circostanze, pur sottolineando l'inopportunità e l'indelicatezza della scelta dei componenti della Commissione.

Alla luce delle sopra esposte considerazioni non sembra potersi ravvisare il *fumus* relativamente alla prima eccezione sollevata dall'Avv. SANTORO.

4. Del pari, non pare sussistere il *fumus boni juris* con riferimento alla seconda questione dedotta in ricorso.

L'Avv. SANTORO ha raccolto 217 firme per la presentazione della sua lista.

Come si è già sottolineato, la Commissione d'Appello ha escluso la validità di 18 sottoscrizioni in quanto non validamente autenticate e per l'effetto non ha ammesso alla competizione elettorale la lista della ricorrente, non corredata da un numero sufficiente di firme.

L'art. 7 del Regolamento, riportato nel paragrafo 2, disciplina le modalità di presentazione delle liste, specificando tutti i soggetti legittimati ad autenticare le sottoscrizioni e richiamando l'art. 38, comma 3, D.P.R. 445/00, che consente di sostituire l'autenticazione con l'allegazione di copia di documento di identità.

La costante giurisprudenza amministrativa ritiene che:

- "*nelle elezioni, le invalidità che inficiano il procedimento di autenticazione delle firme dei cittadini che accettano la candidatura o che presentano come delegati le liste,*



*non assumono un rilievo meramente formale, poiché le minute regole da esse presidiate mirano a garantire la genuinità delle sottoscrizioni, impedendo abusi e contraffazioni, con la conseguenza che l'autenticazione, seppur distinta sul piano materiale dalla sottoscrizione, rappresenta un elemento essenziale -non integrabile aliunde- della presentazione della lista o delle candidature e non un semplice elemento di prova volto ad evitare che le sottoscrizioni siano raccolte antecedentemente al 180° giorno fissato per la presentazione delle candidature";*

*- "sono elementi essenziali costitutivi della procedura di autenticazione: l'apposizione del timbro, l'indicazione del luogo e della data della sottoscrizione del pubblico ufficiale procedente, le modalità di identificazione del sottoscrittore, l'accertamento della sua identità e dell'apposizione della sottoscrizione in sua presenza, il nome, il cognome e la qualifica rivestita dal pubblico ufficiale che procede all'autenticazione, la legittimazione di quest'ultimo (da rinvenirsi anche aliunde e non necessariamente all'interno della autenticazione), infine, la redazione della autenticazione di seguito alla sottoscrizione";*

*- "in sede di autenticazione delle firme, le modalità di identificazione sono le seguenti: a) "per esibizione di valido documento di identità con indicazione degli estremi del documento stesso"; b) "per conoscenza personale"; quest'ultima modalità è da ritenersi assoluta ed integrata attraverso l'uso della dicitura "della cui identità sono certo" (non a caso inserita nella pertinente modulistica ministeriale), avente come unico possibile significato quello del riscontro, da parte del pubblico ufficiale, dell'identità del sottoscrittore mercé la conoscenza personale e diretta del medesimo"; pertanto, "in un procedimento elettorale, sono da ritenere valide le autenticazioni nelle quali il pubblico ufficiale ha identificato il candidato (o il delegato di lista), seguendo pedissequamente la modulistica ministeriale, attraverso la formula "...della cui identità sono certo"; tale formula, infatti, rappresenta una delle due valide modalità identificative del sottoscrittore della dichiarazione, nella specie quella c.d. "per conoscenza personale" (cfr., per tutte, Consiglio di Stato, Sez. V, sentenza 22 gennaio 2014 n. 282 ).*

Orbene, secondo il menzionato orientamento, che questo Giudice condivide, nelle elezioni il rispetto delle forme è essenziale per garantire la genuinità delle sottoscrizioni e, con essa, la regolarità della competizione elettorale.

Nella fattispecie concreta in esame un numero di firme superiore a 17 è stato raccolto in fogli recanti l'indicazione della competizione elettorale e della lista a cui le firme stesse si riferiscono, nonchè i nomi, i cognomi, le date di nascita e le firme dei sottoscrittori.

L'autenticazione è stata effettuata con una generica e generale dichiarazione contenuta in un foglio diverso e, soprattutto, senza alcun riferimento all'identificazione degli autori delle singole firme, che doveva avvenire tramite documenti o per conoscenza diretta.

Una tale modalità di autenticazione non pare essere conforme alla legge, in quanto non garantisce, nè afferma esplicitamente:

- la genuinità di ogni singola sottoscrizione;
- l'identificazione certa di ciascun firmatario, o tramite un documento o per conoscenza diretta.



Data la loro fondamentale importanza, questi elementi non sembrano potere essere giudicati come di rilievo meramente formale e pertanto nel caso in esame non può trovare applicazione il principio della "*strumentalità delle forme*".

La circostanza che il numero di sottoscrizioni non valide sia superiore a 17 comporta che la lista dell'Avv. SANTORO è stata presentata da un numero di persone inferiore a quello di 200, richiesto dal Regolamento.

Sulla base delle sopra esposte considerazioni non può stimarsi esistente il *fumus boni juris* anche sotto questo profilo.

5. L'insussistenza del *fumus* rende superflua la valutazione della ravvisabilità del *periculum in mora*.

6. Le spese debbono essere integralmente compensate, data la complessità delle questioni dedotte.

**P.Q.M.**

decidendo su ricorso proposto ex art. 700 c.p.c. dall'Avv. Clelia SANTORO nei confronti degli Avv. Cecilia BARILLI, Paolo ZUCCHI, Ivan BAGLI, Andrea DI RIENZO e Alberto ROCCHI, nonché della Commissione Elettorale d'Appello e della Cassa Nazionale di Previdenza ed Assistenza Forense;

**respinge** il ricorso;

**compensa** integralmente le spese di lite.

Si comunichi.

Bologna, 23 agosto 2018

Il Giudice  
dott. Silvia Migliori

