

Civile Ord. Sez. 1 Num. 21417 Anno 2022
Presidente: GENOVESE FRANCESCO ANTONIO
Relatore: CAMPESE EDUARDO
Data pubblicazione: 06/07/2022



ORDINANZA

sul ricorso n. 20167/2021 r.g. proposto da:

ENTE NAZIONALE DI PREVIDENZA E ASSISTENZA PER I CONSULENTI DEL LAVORO, con sede in Roma, al viale del Caravaggio n. 78, in persona del suo presidente e legale rappresentante *pro tempore* dott. Alessandro Visparelli, rappresentato e difeso, giusta procura speciale allegata in calce al ricorso, dagli Avvocati Prof.ri Giuseppe Colavitti e Francesco Saverio Bertolini, con i quali elettivamente domicilia presso lo studio del primo in Roma, alla via Cesare Ferrero di Cambiano n. 82.

- **ricorrente** -

contro

CAPOCCIA FRANCESCA e MASTRIA ANNA RITA, rappresentate e difese, giusta procura speciale allegata in calce al controricorso, dall'Avvocato Prof. Mario Esposito, presso il cui studio elettivamente domiciliario in Roma, alla via Lattanzio n. 66.

- **controricorrenti** -

e

COLUCCIA ANTONIO.

- **intimato** -

avverso la sentenza, n. cronol. 4160/2021, della CORTE DI APPELLO DI ROMA depositata in data 09/06/2021;

udita la relazione della causa svolta nella camera di consiglio del giorno 01/07/2022 dal Consigliere dott. Eduardo Campese.

FATTI DI CAUSA

1. L'Ente Nazionale di Previdenza ed Assistenza per i Consulenti del Lavoro (d'ora in avanti, più semplicemente, E.N.P.A.C.L. o Ente) ricorre per cassazione, affidandosi ad un motivo, illustrato anche da memoria *ex art. 380-bis.1* cod. proc. civ., avverso la sentenza della Corte di appello di Roma del 9 giugno 2021, n. 4160, reiettiva del gravame dal primo promosso contro la sentenza del tribunale di quella stessa città n. 23357 del 2018 che, a sua volta, aveva annullato il provvedimento di proclamazione degli eletti all'Assemblea dei delegati dell'E.N.P.A.C.L. per il quadriennio 2015-2019, emanato dal presidente del medesimo Ente il 19 marzo 2015, nella parte in cui ha aveva proclamato, per la provincia di Lecce, l'elezione di Antonio Coluccia al posto di Francesca Capoccia. Resistono, con unico controricorso, quest'ultima ed Anna Rita Mastria, mentre non svolge difese in questa sede Antonio Coluccia.

1.1. Per quanto qui di interesse, quella corte ha premesso che l'art. 31 della legge n. 249 del 1991, «*stabilendo il sistema delle "liste concorrenti" come sistema di assegnazione dei seggi, sancisce al comma n. 4 che "sono eletti i candidati che hanno ottenuto il maggior numero di voti fra le liste concorrenti"*» e che, «*In sede regolamentare, l'Ente [...] ha dettato una disciplina di dettaglio (Regolamento per l'elezione degli organi collegiali del 21 novembre 2013) con la quale ha stabilito, tra l'altro, che "il Presidente dell'Ente ... proclama eletti i candidati che, nell'ambito di ciascuna provincia, hanno ricevuto il maggior numero di voti"*». Successivamente, ha opinato che: *i) diversamente da quanto affermato dall'appellante (secondo cui "Sistema delle liste concorrenti significa che i soggetti protagonisti della competizione elettorale sono le liste dei candidati e non i candidati uti singuli. E se a competere sono le liste, vi saranno, per naturale conseguenza, una lista vincitrice e una o più liste perdenti. Ed ancora, sempre per naturale conseguenza, se vi è una lista vincitrice, a tale vittoria devono per definizione essere connesse conseguenze*

rilevanti sull'esito elettorale"), «le norme invocate non fanno alcun riferimento ad una lista vincitrice. Come sostenuto dallo stesso Ente appellante, il punto è regolato dalla predetta previsione legislativa secondo la quale "sono eletti i candidati che hanno ottenuto il maggior numero di voti fra le liste concorrenti". Quel che non può essere condiviso - invece - è il corollario che l'Ente ne fa discendere e, in particolare, l'assunto secondo il quale "la legge prevede ora l'elezione dei candidati che "ottengono il maggior numero di voti fra le liste concorrenti", e, dunque, i candidati che hanno ottenuto il maggior numero di suffragi all'interno della lista vincente"»; ii) a fronte della chiara lettera della norma di legge di cui al citato art. 31, deve ritenersi che le previsioni di cui all'art. 20 del Regolamento suddetto (a tenore del quale "il Presidente dell'Ente ... proclama eletti i candidati che, nell'ambito di ciascuna provincia, hanno ricevuto il maggior numero di voti" e "nelle rispettive liste i candidati in esubero rispetto al numero dei Delegati da eleggere saranno da considerare in surroga"), mirino «a regolare le varie ipotesi alla luce del modello elettorale organizzato sulla base della presentazione di liste ma non possono valere, certamente, a modificare l'impianto fondamentale relativo ai criteri adottati per l'individuazione degli eletti, rispetto alle quali non appaiono neppure incompatibili. E comunque, trattandosi di fonti secondarie, non può farsene derivare un criterio interpretativo della norma primaria»; iii) «il comma 4 dell'art. 31 dispone che sono eletti "i candidati che hanno ottenuto il maggior numero di voti fra le liste concorrenti" e che, pertanto, correttamente è stato ritenuto dal Tribunale di Roma che destinatari della proclamazione sono i candidati che, tra le varie liste, ricevono il maggior numero di voti. E difatti, se il legislatore avesse voluto la vittoria dei candidati della lista più votata, si sarebbe limitato a stabilire nella formula elettorale che sono eletti "i candidati della lista che ha ottenuto più voti". Ma il legislatore non ha stabilito in tal senso, poiché la norma puntualizza espressamente che si tratta dei candidati più votati "fra le liste concorrenti"»; iv) la motivazione del tribunale capitolino neppure incorre nel vizio lamentato in relazione all'inversione del rapporto condizionante la successione testuale e logica dei commi 4 e 7 del menzionato art. 31, «poiché [...] la sola previsione del comma 4 è sufficiente a stabilire la correttezza dell'interpretazione data dal Tribunale, senza necessità di far ricorso alla previsione di legge del comma 7 che, semmai, conferma l'interpretazione data al comma 4»; v) del tutto neutra, infine, «è la portata della modifica regolamentare deliberata il 24 novembre 2016, [...], in quanto si tratta di

una regolamentazione non applicabile in quanto successiva e, comunque, di secondo grado rispetto alla previsione di legge».

RAGIONI DELLA DECISIONE

1. L'unico formulato motivo è rubricato «*Violazione e falsa applicazione dell'art. 31 della legge 5 agosto 1991, n. 249 (Riforma dell'Ente di previdenza ed assistenza per i consulenti del lavoro). Illegittima inversione del rapporto condizionante fra disposizione generale sulla formula elettorale e previsioni particolari di applicazione. Illegittima obliterazione del contenuto innovativo della riforma della legge elettorale dell'Assemblea dei delegati. Illegittima inversione del rapporto condizionante la successione testuale e logica fra il primo ed il secondo periodo del comma 4 dell'art. 31 della l. n. 249 del 1991. Illegittima inversione del rapporto condizionante la successione testuale e logica fra il comma 4 ed il comma 7 del medesimo art. 31. Violazione e falsa applicazione dell'art. 31 della legge 5 agosto 1991, n. 249, in relazione al Regolamento ENPACL per l'elezione degli organi collegiali 21 novembre 2013, specie artt. 7, 12, 20 e 21. Incongruenza logica dell'interpretazione del sistema elettorale*». In estrema sintesi, si ascrive al giudice d'appello di aver stabilito una formula elettorale (cioè il meccanismo di trasformazione dei voti in seggi) che pone nel nulla il principio fondante ed innovativo della legge di riforma del 1991, secondo cui «*le elezioni si svolgono con il sistema delle liste concorrenti*». Invero, l'interpretazione della legge fatta propria dalla corte distrettuale, ritenendo eletti i candidati più votati indipendentemente dalla lista di appartenenza, stravolge impropriamente un sistema elettorale in cui competono liste di candidati e non candidati singoli, così travisando la lettera e la ratio della conferente disciplina legislativa.

2. Allo scrutinio del formulato motivo giova premettere, in punto di fatto, che: *i) l'E.N.P.A.C.L. annovera tra i propri organi l'Assemblea dei Delegati, composta dai rappresentanti degli associati che vengono eletti in ciascuna provincia dai consulenti del lavoro (art. 16 dello Statuto dell'Ente); ii) nel mese di febbraio 2015, furono celebrate le elezioni in ogni provincia per il quadriennio 2015 - 2019, secondo le modalità definite dallo Statuto e dal Regolamento per l'elezione degli organi collegiali dell'Ente del 21 novembre 2013 (all'epoca vigente). Segnatamente, nella provincia di Lecce vennero presentate molteplici candidature, raggruppate in due liste: una (cui fu attribuito il n. 1) in cui era inserito anche Antonio Coluccia; l'altra (contrassegnata dal n. 2), che comprendeva pure Anna Rita Mastria e Francesca Capoccia; iii) all'esito delle operazioni di voto svoltesi il 10 febbraio 2015 e del*

successivo spoglio, fu sancito il seguente risultato: "alla lista n. 1, voti attribuiti n. 106, non attribuiti n. 0. Ai candidati della lista n. 1: 1) Sig. Lezzi Antonio, preferenze n. 83; 2) Sig. Coluccia Antonio, preferenze n. 46; [...]; alla lista n. 2, voti attribuiti n. 80, non attribuiti n. 0. Ai candidati della lista n. 2: 1) Sig.ra Capoccia Francesca, preferenze n. 79; 2) Sig. Mastria Anna Rita, preferenze n. 75; [...]"

iv) il 19 marzo 2015, il Presidente nazionale p.t. dell'E.N.P.A.C.L., con provvedimento prot. 192/Pres., proclamò eletti Antonio Lezzi ed Antonio Coluccia;

v) la Capoccia e la Mastria hanno impugnato detta proclamazione, assumendo l'erroneità della computazione dei voti, e ne hanno chiesto l'annullamento nella parte in cui aveva sancito l'elezione del Coluccia al posto (della più votata) Capoccia.

2.1. E' opportuno, parimenti, riportare la complessiva disciplina, legislativa e regolamentare, da utilizzarsi per la decisione della odierna controversia.

2.1. Si tratta, in particolare:

a) dell'art. 31 (*Diritto e procedimento elettorale*) della legge 5 agosto 1991, n. 249 (*Riforma dell'Ente di previdenza ed assistenza per i consulenti del lavoro*), a tenore del quale: "1. Per l'elezione dell'assemblea dei delegati hanno diritto al voto tutti gli iscritti all'Ente. 2. Sono eleggibili all'assemblea dei delegati gli iscritti all'Ente che alla data delle elezioni abbiano un'anzianità di iscrizione non inferiore a due anni. 3. L'Ente trasmette a ciascun presidente dei consigli provinciali dei consulenti del lavoro l'elenco degli iscritti, residenti nella relativa circoscrizione, aventi diritto all'elettorato attivo e passivo. 4. Le elezioni si svolgono nella data fissata, a norma del presente articolo, dal presidente dell'Ente, presso il luogo designato da ciascun consiglio provinciale dei consulenti del lavoro, col sistema delle liste concorrenti con voto segreto. Sono eletti i candidati che hanno ottenuto il maggior numero di voti fra le liste concorrenti. In caso di mancata presentazione di liste sono eleggibili tutti gli iscritti all'Ente. 5. Il seggio elettorale è costituito da un presidente e da scrutatori in numero da due a quattro designati dal consiglio provinciale dei consulenti del lavoro tra gli iscritti all'Ente. 6. Il presidente del seggio, non appena ultimate le operazioni di spoglio, trasmette all'Ente, in plico raccomandato con avviso di ricevimento, i verbali delle votazioni. 7. Il presidente dell'Ente, assistito dal collegio dei sindaci, proclama eletti i delegati che nell'ambito di ciascuna provincia hanno ricevuto il maggior numero di voti. In caso di parità di voti è eletto il più anziano per iscrizione all'albo professionale e, in caso di pari anzianità, quello più anziano per età. Il delegato dimissionario, deceduto o

decaduto è sostituito dal primo dei non eletti nella provincia di appartenenza. I risultati delle elezioni sono comunicati dal presidente dell'Ente al Ministero del lavoro e della previdenza sociale. 8. I delegati, per tutta la durata del loro mandato, rappresentano gli interessi degli iscritti all'albo di provenienza presso gli uffici dell'Ente";

b) delle seguenti disposizioni del Regolamento per l'elezione degli organi collegiali dell'Ente deliberato dall'Assemblea dei delegati il 21 novembre 2013 (applicabile *ratione temporis*):

art. 7 (*Modalità di presentazione delle liste*), secondo cui "Liste comprendenti un numero di candidati superiore a quello dei Delegati da eleggere possono essere presentate al seggio elettorale dal momento del suo insediamento fino a quindici giorni di calendario prima della data delle elezioni. Nell'ultimo giorno utile, il seggio elettorale deve rimanere aperto fino alle ore 18:00. Ciascuna lista deve recare la firma dei candidati per accettazione e la firma di almeno dieci elettori presentatori. I candidati non possono essere compresi in più liste e gli elettori presentatori possono presentare una sola lista. Le firme di accettazione dei candidati e quelle degli elettori presentatori debbono essere autenticate da un notaio o dal Presidente del Consiglio Provinciale dell'Ordine. In caso di mancata presentazione di liste, sono eleggibili tutti gli iscritti all'Ente in possesso dei requisiti di cui al precedente articolo 3. I componenti del seggio non possono essere candidati";

art. 12 (*Modalità di espressione del voto*), a tenore del quale "Ciascun elettore ha diritto di votare per un numero di candidati non superiore a quello da eleggere, barrando la casella corrispondente ai nominativi prescelti; in assenza di liste, scrivendo i nominativi sulla scheda. In caso di omonimia, deve essere indicato anche il numero d'ordine dell'elenco degli eleggibili";

art. 20 (*Proclamazione e convocazione eletti*), secondo cui: "Entro il giorno venti del mese successivo alle elezioni, il Presidente dell'Ente, assistito dal Collegio dei Sindaci, proclama eletti i candidati che, nell'ambito di ciascuna provincia, hanno ricevuto il maggior numero di voti, redigendo apposito provvedimento. Nelle rispettive liste i candidati in esubero rispetto al numero dei Delegati da eleggere saranno da considerare in surroga. In caso di parità di voti è eletto il più anziano per iscrizione all'Albo professionale e, in caso di pari anzianità di iscrizione all'Albo, il più anziano di età. La proclamazione sarà tempestivamente comunicata, entro i successivi cinque giorni, a ciascun eletto mediante lettera raccomandata con avviso di ricevimento ovvero posta elettronica certificata (PEC). Entro lo stesso termine i

risultati delle elezioni sono comunicati dal Presidente dell'Ente al Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, al Ministero dell'Economia e delle Finanze, al Consiglio Nazionale e ai Consigli Provinciali degli Ordini, nonché pubblicati sul sito web dell'Ente. Sarà, altresì, pubblicato nell'area riservata dei Delegati, all'interno dello stesso sito, l'elenco degli eletti completo dei loro indirizzi e, possibilmente, dei loro riferimenti telefonici ed informatici";

art. 21 (*Sostituzione dei componenti dell'Assemblea*), a tenore del quale "Alla sostituzione dei componenti l'Assemblea dei Delegati che siano venuti a mancare per decesso, dimissioni, opzione o altre cause, si provvede con la nomina del primo dei non eletti della stessa lista nella provincia di appartenenza".

3. Il formulato motivo pone sostanzialmente a questa Corte il quesito se il descritto reticolo normativo debba interpretarsi nel senso (invocato dall'Ente ricorrente) che vanno proclamati eletti i candidati che hanno ottenuto il maggior numero dei voti all'interno della lista vincente, in quanto più votata, oppure (come ritenuto dalla sentenza impugnata ed argomentato dalle controricorrenti) quelli che hanno ricevuto il maggior numero di voti indipendentemente dalla loro collocazione in una lista piuttosto che in un'altra. Occorre individuare, peraltro, secondo la funzione assegnata dall'ordinamento alla Corte di cassazione, non una qualsiasi delle interpretazioni solo "*possibili*", ma quella "*esatta*" (art. 65 ord. giud.) sulla base del diritto positivo, sottolineandosi, altresì, che non è consentito superare i confini permessi dalla esegesi del testo: come ha affermato la Corte costituzionale con riguardo alla cd. interpretazione adeguatrice, resta il limite che risiede "*nell'univoco tenore della disposizione impugnata*", il quale "*segna il confine*" oltre il quale l'interpretazione giudiziale non può andare (*cfr., ex multis*, Corte Cost. 13 dicembre 2019, n. 270; Corte Cost. 14 dicembre 2017, n. 268; Corte Cost. 13 aprile 2017, n. 87, n. 83 e n. 82; Corte Cost. 24 febbraio 2017, n. 42; Corte Cost. 11 novembre 2016, nn. 240 e 241; Corte Cost., 12 ottobre 2016, n. 219; Corte Cost. 6 maggio 2016, n. 95; Corte Cost. 11 dicembre 2015, n. 262; Corte Cost. 4 luglio 2014, n. 191; Corte Cost. 23 luglio 2013, n. 232; Corte Cost. 4 luglio 2013, n. 170; Corte Cost. 3 maggio 2012, n. 110; Corte Cost. 5 aprile 2012, n. 78; Corte Cost. 28 gennaio 2010, n. 26; Corte Cost. 20 giugno 2008, n. 219).

3.1. Giova, del pari, richiamare i principi esposti da codesta Corte in tema di eccesso di potere giurisdizionale riferito all'attività legislativa (*cfr., ex multis*, Cass., SU., n. 7643 del 2020; Cass., SU, n. 413 del 2020; Cass., SU, n. 22711 del 2019; Cass., SU, n. 8311 del 2019; e già Cass., SU, n. 15144 del 2011; Cass., SU, n.

27341 del 2014. Si veda pure, circa i limiti dell'interpretazione sistematica, la recente Cass., SU, n. 2142 del 2021), secondo cui l'attività interpretativa è segnata dal limite di tolleranza ed elasticità del significante testuale.

3.2. In definitiva, il fondamentale canone di cui all'art. 12, comma 1, delle cd. Preleggi, impone all'interprete di attribuire alla legge il senso fatto palese dal significato proprio delle parole secondo la loro connessione, potendo bensì con esso concorrere i criteri della interpretazione teleologica e sistematica, purché, tuttavia, l'interprete non varchi il limite esegetico consentito dall'enunciato formale (art. 101 Cost., comma 2) e non reperi, addirittura, l'interpretazione - in luogo che mezzo attraverso cui ricomporre un contrasto solo apparente con la Costituzione - strumento sostitutivo della *voluntas legis*.

4. Fermo quanto precede, ad avviso del Collegio deve ritenersi corretta la seconda delle opzioni interpretative prospettate al precedente § 3.

4.1. Invero, come pure condivisibilmente osservato dalla difesa delle controricorrenti, il sistema elettorale per il rinnovo dell'Assemblea dei delegati ENPACL, come evincibile dall'art. 31 della legge n. 249 del 1991, risulta essere stato concepito allo scopo di assicurare rappresentanza agli iscritti all'interno dell'organo assembleare, dando massima espansione all'esercizio dell'elettorato sia attivo che passivo: tutti gli iscritti sono elettori (*"Per l'elezione dell'assemblea dei delegati hanno diritto al voto tutti gli iscritti all'Ente"*) e, senza che sia necessaria la previa formazione di alcuna aggregazione, essi sono altresì eleggibili (sempre che *"alla data delle elezioni abbiano un'anzianità di iscrizione non inferiore a due anni"*).

4.1.1. La non necessità (o, se si preferisce, la mera eventualità) della presentazione delle liste emerge chiaramente proprio dal tenore della menzionata norma, diverso significato non potendo altrimenti attribuirsi al suo inciso, - dopo l'affermazione che *"Le elezioni si svolgono ... col sistema delle liste concorrenti..."* - secondo cui *"In caso di mancata presentazione di liste sono eleggibili tutti gli iscritti all'Ente"*. Tanto impone di ritenere che la loro presentazione, o meno, non può influire sui presupposti, i modi ed i contenuti di formazione del rapporto di rappresentanza. In altri termini, la presentazione delle liste è funzionale solo ad eventualmente restringere in un numero chiuso i titolari dell'elettorato passivo (sono candidati esclusivamente coloro i quali siano inseriti nelle liste), mentre, laddove (ipotesi pure consentita dalla riportata disposizione legislativa) esse non siano presentate, tutti gli iscritti sono eleggibili.

4.1.2. Coerente con questa conclusione si rivela, poi, l'art. 7 del Regolamento per l'elezione degli organi collegiali dell'Ente deliberato dall'Assemblea dei delegati il 21 novembre 2013, nella parte in cui prevede che *"Liste comprendenti un numero di candidati superiore a quello dei Delegati da eleggere possono essere presentate al seggio elettorale dal momento del suo insediamento fino a quindici giorni di calendario prima della data delle elezioni. [...] In caso di mancata presentazione di liste, sono eleggibili tutti gli iscritti all'Ente in possesso dei requisiti di cui al precedente articolo 3"*. Invero, la locuzione verbale *"possono"* evidenzia, innegabilmente, la non obbligatorietà della presentazione di liste, altresì rimarcandosi che la medesima conclusione, ove ancora ce ne fosse bisogno, si trae agevolmente pure dal successivo art. 8 (Stampa delle schede elettorali) di detto Regolamento, laddove, di seguito alla previsione per cui *"Il Presidente del Consiglio Provinciale, su indicazione del seggio elettorale, provvede alla stampa delle schede di votazione, contenenti le liste dei candidati, in ordine di presentazione"*, significativamente si legge che *"In caso di mancata presentazione di liste, la scheda deve contenere righe in bianco pari al numero dei voti da esprimere"*.

4.2. Altrettanto chiara si rivela la previsione del comma 4 del già citato art. 31 della legge n. 249 del 1991, laddove afferma che *"Sono eletti i candidati che hanno ottenuto il maggior numero di voti fra le liste concorrenti"*. Si è al cospetto della palese volontà del legislatore diretta a premiare i candidati che, tra tutti i partecipanti alla tornata elettorale (in tutte le - eventuali - liste presentate), abbiano ottenuto il maggior numero di consensi. Viene valorizzato, dunque, il rapporto tra l'elettore ed il candidato, mentre la presentazione delle liste rappresenta, come si è anticipato, una mera possibilità avente natura semplicemente organizzativa, non incidente sull'espressione del consenso, né, quindi, sul meccanismo di elezione.

4.2.1. Il significato, così come appena ricostruito, di quel comma trova conferma nel successivo comma 7 dello stesso art. 31 (*"Il Presidente dell'Ente, assistito dal collegio dei sindaci, proclama eletti i delegati che nell'ambito di ciascuna provincia hanno ricevuto il maggior numero di voti"*), in cui viene espressamente ribadita la centralità del voto espresso al singolo candidato, senza alcuna menzione alla sua collocazione in eventuali liste.

4.2.2. Anche in questo caso, poi, la disciplina regolamentare appare assolutamente in linea con quella legislativa, puntualizzando l'art. 20 del Regolamento che *"[...] il Presidente dell'Ente, assistito dal Collegio dei Sindaci,*

proclama eletti i candidati che, nell'ambito di ciascuna provincia, hanno ricevuto il maggior numero di voti, redigendo apposito provvedimento". Nuovamente non c'è riferimento alcuno al fatto che debba trattarsi di candidati appartenenti alla stessa (eventuale) lista vincente.

4.3. Anche le modalità di espressione del voto rinvenibili nel già riportato art. 12 del menzionato Regolamento (*"Ciascun elettore ha il diritto di votare per un numero di candidati non superiore a quello da eleggere, barrando la casella corrispondente ai nominativi prescelti; in assenza di liste, scrivendo i nominativi sulla scheda..."*) appaiono coerenti con quanto fin qui si è detto, posto che, pure in presenza di liste, ogni elettore può votare per un qualsiasi candidato senza essere vincolato dal gruppo di eventuale appartenenza di quest'ultimo: alcunché, infatti, è ivi specificamente sancito in proposito, sicché, laddove - per le province con più di duecento iscritti (*cf.* combinato disposto degli artt. 30 della legge n. 249 del 1991 e 12 del citato Regolamento) - siano esprimibili più voti (come nella fattispecie in questione, dove, in ragione del numero di iscritti relativo alla Provincia di Lecce, erano due i candidati eleggibili ed altrettante le preferenze esprimibili da ciascun elettore) ben può l'elettore scegliere un candidato di una lista ed uno di un'altra. Né, in contrario, appare decisivo, su quest'ultimo aspetto, quanto ulteriormente argomentato dall'Ente nella propria memoria *ex art.* 380-*bis*.1 cod. proc. civ. (*cf.* pag. 5), poggiando la corrispondente ricostruzione sull'assunto di fondo - qui, tuttavia, già smentito - secondo cui a *"concorrere"* nella competizione elettorale sarebbero le liste e non i singoli candidati.

4.3.1. Per quanto concerne, invece, l'elettorato passivo, si è già detto che è eletto chi ottiene il maggior numero di voti, senza che la propria elezione sia legata al *"gradimento"* della lista nella quale è collocato.

4.4. Da quanto esposto consegue, allora, - in perfetta aderenza con quanto previsto dall'art. 12, comma 1, delle cd. Preleggi (*"Nell'applicare la legge non si può ad esse attribuire altro senso che quello fatto palese dal significato proprio delle parole secondo la connessione di esse, e dalla intenzione del legislatore"*) - che il sistema elettorale per l'elezione dei delegati all'Assemblea di E.N.P.A.C.L. ha il proprio fulcro nella scelta del candidato da parte di ogni elettore, attraverso l'espressione della preferenza, dovendosi escludere ogni differente ipotesi interpretativa incentrata sulle liste, che si dimostra, invece, non coerente con il chiaro dettato normativo (legislativo e regolamentare), rivelandosi ingiustificatamente additiva rispetto a quest'ultimo.

4.5. Il richiamo dell'Ente ricorrente alla dicitura *"...Sono eletti i candidati che hanno ottenuto il maggior numero di voti fra le liste concorrenti"*, contenuta dall'art. 31, comma 4, della legge n. 249/1991, lungi dal dimostrare inequivocamente l'adozione di un sistema elettorale basato esclusivamente sulle liste, denota, per converso, che si è inteso privilegiare un meccanismo elettorale che assicuri preminenza ai voti tributati dagli elettori ai candidati presenti in tutte le liste se concretamente presentate.

4.5.1. E' prevista, infatti, la proclamazione come eletti dei candidati più votati tra tutti quelli che si sono presentati alle elezioni, anche all'interno di eventuali liste. Significativo, del resto, risulta l'utilizzo dell'espressione *"fra le liste concorrenti"* e non *"nelle"* liste concorrenti. In altri termini, ove il legislatore avesse voluto costruire un sistema elettorale incardinato sulle liste, avrebbe assegnato i seggi spettanti alla lista vincitrice e, quindi, ragionevolmente, avrebbe proclamato eletti i candidati che *"in"* quella lista risultavano i più votati. Nessun riferimento, invece, - come rimarcato pure dalla corte distrettuale - si rinviene nella legge n. 249 del 1991 ad una *"lista vincitrice"*, né si accenna a seggi da assegnare ad una lista, né si prevede che i candidati eletti siano quelli più votati *"in"* una lista: il legislatore, invero, ha utilizzato l'espressione, affatto inequivoca, di *"candidati che hanno ottenuto il maggior numero di voti fra le liste concorrenti"*.

4.6. Una conferma ulteriore della riportata conclusione si ottiene, poi, confrontando l'art. 31 predetto con la disciplina dettata dalla medesima legge n. 249 del 1991 per l'elezione dei componenti del Consiglio di Amministrazione di E.N.P.A.C.L. da parte dell'Assemblea dei Delegati.

4.6.1. Infatti, l'art. 33 (Composizione e convocazione del consiglio di amministrazione) di quella legge, prevede, al suo comma 2, che *"Sono eletti i sei candidati che hanno ottenuto il maggior numero di preferenze all'interno della lista più votata ed i tre candidati che hanno ottenuto il maggior numero di preferenze nella lista che ha riportato il secondo posto. In caso di parità di voti è eletto il candidato con maggiore anzianità di iscrizione all'Ente e, in caso di ulteriore parità, il più anziano di età"*. In quel caso, dunque, il sistema per l'elezione dei membri del C.d.A. si basa esclusivamente sulle liste, tanto è vero che è sancita, senza possibilità di fraintendimenti, l'elezione di coloro i quali sono stati i più votati nella lista vincente e nella lista classificatasi al secondo posto.

4.6.2. E' chiaro, dunque, che - come affatto condivisibilmente rimarcato dalla difesa delle controricorrenti - il legislatore, mentre con l'art. 31 ha previsto che

siano proclamati eletti nell'Assemblea dell'Ente i candidati più votati "fra" tutte le liste presentate, nell'art. 33 (elezione del C.d.A.) ha fatto espressamente riferimento ai più votati "all'interno" della lista vincitrice e "nella" lista classificatasi al secondo posto, in tal modo chiarendo che l'elezione è fondata solo sul sistema delle liste (ciò non è previsto per l'elezione dell'Assemblea). Tale differenza giuridico-lessicale mostra una profonda divaricazione normativa tra i due sistemi elettorali che è stata correttamente colta dalla pronuncia della corte capitolina.

4.7. Ad un diverso esito interpretativo, poi, nemmeno può condurre quanto rappresentato dall'E.N.P.A.C.L. con riguardo alla modifica legislativa apportata dalla citata legge n. 249 del 1991 all'originaria disciplina rinvenibile nella legge n. 1100 del 1971.

4.7.1. Non persuade, invero, perché sfornito di qualsivoglia riscontro specifico, il suo assunto per cui la legge del 1991 era stata approvata con l'intento di cambiare il meccanismo elettorale attraverso la creazione di un sistema basato sulle liste (in luogo di quello sancito, dalla precedente disciplina, caratterizzato da collegi uni o plurinominali a seconda del numero di iscritti di ciascuna provincia). Si tratta, però, di una mera petizione di principio perché, come si è già detto, rimasta priva di adeguati e puntuali riscontri nel nuovo testo normativo. Né la sola successione delle leggi può involgere, automaticamente, anche un cambio del sistema elettorale, tenuto conto che, come si è ampiamente riferito in precedenza, l'intervento legislativo del 1991 non ha introdotto alcun meccanismo basato esclusivamente sulle liste, ma ha disegnato un sistema elettorale imperniato sui singoli candidati tanto da prevedere che la presentazione delle liste sia una mera eventualità avente natura organizzativa.

4.8. Nemmeno può assurgere a fattore ermeneutico decisivo il riferimento dell'Ente al meccanismo di surroga previsto dall'art. 21 del regolamento, in base al quale alla sostituzione dei componenti dell'Assemblea dei delegati si provvede "con la nomina del primo dei non eletti della stessa lista nella provincia di appartenenza".

4.8.1. Un tale dettato normativo, infatti, confligge con quanto sancito dall'art. 31, comma 7, della legge n. 249 del 1991, a tenore del quale "Il delegato dimissionario, deceduto o decaduto è sostituito dal primo dei non eletti nella provincia di appartenenza", così prevedendo che la surroga segua sempre il criterio dei delegati che abbiano ricevuto il "maggior numero di voti", senza mai fare alcun cenno alle liste. E' noto, peraltro, che - come correttamente rimarcato dalla corte

distrettuale - una fonte secondaria (tale essendo il regolamento) non può modificarne una primaria (nella specie, il riportato comma dell'art. 31 della legge n. 249 del 1991).

4.9. Infine, un elemento sopravvenuto rispetto alla tornata elettorale *de qua* dimostra la volontà del legislatore del 1991 di creare un sistema incentrato sui singoli candidati e non sulle liste.

4.9.1. Invero, allorché l'Ente ha inteso strutturare un sistema elettorale per l'elezione dei propri delegati all'Assemblea basato esclusivamente sulle liste lo ha previsto espressamente. In proposito, è sufficiente ricordare la modifica del proprio Regolamento per l'elezione dei suoi organi collegiali approvata dall'Assemblea dell'Ente il 24 novembre 2016 e dai Ministeri vigilanti con nota del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali dell'1 agosto 2017 (inapplicabile, tuttavia, alla tornata elettorale in questione perché ad essa successiva). Tale modifica ha radicalmente mutato l'art. 20 (*"proclamazione e convocazione degli eletti"*) prevedendo che siano proclamati eletti "[...]: a) in assenza di liste, i candidati che hanno ricevuto il maggior numero di preferenze. In caso di surroga, subentrerà nella carica il primo dei non eletti; b) in presenza di una sola lista, i candidati che all'interno della lista hanno ricevuto il maggior numero di preferenze. In caso di surroga, subentrerà nella carica il primo dei non eletti della lista; c) in presenza di due o più liste, i candidati che hanno ricevuto il maggior numero di preferenze all'interno della lista vincitrice. Per lista vincitrice si intende la lista che ha ottenuto il maggior numero di schede votate. In caso di surroga, subentrerà nella carica il primo dei non eletti della lista risultata vincitrice".

4.9.2. E' evidente, dunque, che solo dopo i fatti per cui è causa (non anche prima, altrimenti nemmeno comprendendosi l'esigenza di una modifica in tal senso) la lista, almeno secondo la novellata disciplina regolamentare dell'Ente, sarebbe divenuta soggetto principale della competizione elettorale. Né, peraltro, può essere questa la sede per valutare la compatibilità, o meno, (anche) di detta ultima disciplina regolamentare (perché, nella specie, inapplicabile *ratione temporis*) con la fonte legislativa primaria oggetto della odierna questione interpretativa.

4.10. In definitiva, deve essere enunciato il seguente principio di diritto:

«In tema di elezione dell'Assemblea dei Delegati dell'Ente Nazionale di Previdenza ed Assistenza per i Consulenti del Lavoro, l'art. 31, comma 4, della legge n. 249 del 1991, laddove prevede che "Sono eletti i candidati che hanno ottenuto il maggior numero di voti fra le liste concorrenti", va interpretato nel senso

che devono considerarsi eletti i candidati che hanno ricevuto il maggior numero di voti indipendentemente dalla loro collocazione in una lista piuttosto che in un'altra».

5. In conclusione, l'odierno ricorso deve essere respinto, restando le spese di questo giudizio di legittimità, tra le sole parti costituite, regolate dal principio di soccombenza, altresì dandosi atto - in assenza di ogni discrezionalità al riguardo (cfr. Cass. n. 5955 del 2014; Cass., S.U., n. 24245 del 2015; Cass., S.U., n. 15279 del 2017) e giusta quanto recentemente precisato da Cass., SU, n. 4315 del 2020 - che, stante il tenore della pronuncia adottata, sussistono, ai sensi dell'art. 13, comma 1-*quater* del d.P.R. n. 115/02, i presupposti processuali per il versamento, da parte dell'Ente ricorrente di un ulteriore importo a titolo di contributo unificato, pari a quello previsto per il ricorso a norma del comma 1-*bis* dello stesso art. 13, se dovuto, mentre *«spetterà all'amministrazione giudiziaria verificare la debenza in concreto del contributo, per la inesistenza di cause originarie o sopravvenute di esenzione dal suo pagamento».*

PER QUESTI MOTIVI

La Corte rigetta il ricorso dell'Ente Nazionale di Previdenza ed Assistenza per i Consulenti del Lavoro e lo condanna al pagamento delle spese di questo giudizio di legittimità sostenute dalle controricorrenti Francesca Capoccia ed Anna Rita Mastria, che si liquidano in € 4.000,00 per compensi, oltre alle spese forfettarie nella misura del 15%, agli esborsi liquidati in € 200,00, ed agli accessori di legge.

Ai sensi dell'art. 13, comma 1-*quater* del d.P.R. n. 115 del 2002, inserito dall'art. 1, comma 17, della legge n. 228 del 2012, dà atto della sussistenza dei presupposti processuali per il versamento, da parte del menzionato Ente ricorrente, dell'ulteriore importo a titolo di contributo unificato pari a quello previsto per il ricorso, giusta il comma 1-*bis* dello stesso articolo 13, se dovuto.

Così deciso in Roma, nella camera di consiglio della Prima sezione civile della