

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE
SEZIONE SECONDA CIVILE

Composta dagli Ill.mi Sigg.ri Magistrati:

Dott. BUCCIANTE Ettore - Presidente -
Dott. MIGLIUCCI Emilio - Consigliere -
Dott. MANNA Felice - Consigliere -
Dott. GIUSTI Alberto - rel. Consigliere -
Dott. FALASCHI Milena - Consigliere -

ha pronunciato la seguente:

SENTENZA

sul ricorso proposto da:

Arch. B.C., rappresentata e difesa, in forza di procura speciale a margine del ricorso, dall'Avv. Alberto D. Zanetta, con domicilio eletto in Roma, via Valsavaranche, n. 46 (studio legale Corradi);

- ricorrente -

contro

CONSIGLIO DELL'ORDINE DEGLI ARCHITETTI, PIANIFICATORI, PAESAGGISTI E CONSERVATORI DI NOVARA; PROCURATORE DELLA REPUBBLICA PRESSO IL TRIBUNALE DI NOVARA;

- intimati -

avverso la decisione del Consiglio nazionale degli architetti, pianificatori, paesaggisti e conservatori in data 15 giugno 2015.

Udita la relazione della causa svolta nell'udienza pubblica del 22 giugno 2016 dal Consigliere relatore dott. Alberto Giusti;

udito l'Avv. Alberto Zanetta;

udito il Pubblico Ministero, in persona del Sostituto Procuratore Generale Dott. SGROI Carmelo, che ha concluso per il rigetto del ricorso.

Svolgimento del processo

1. - Il Consiglio dell'ordine degli architetti, pianificatori, paesaggisti e conservatori di Novara ha irrogato all'arch. B.C. la sanzione disciplinare della sospensione dall'esercizio della professione per tre mesi, per violazione del D.Lgs. 18 agosto 2000, n. 267, art. 78 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali), e di disposizioni del codice deontologico degli architetti italiani, perché, quale sindaco del Comune di Gozzano, l'iscritta aveva firmato e presentato una segnalazione certificata di inizio attività (SCIA) presso lo stesso Comune.

2. - Il Consiglio nazionale degli architetti, pianificatori, paesaggisti e conservatori, con decisione depositata il 15 giugno 2015, ha respinto l'impugnazione dell'incolpata.

Il Consiglio nazionale ha escluso l'eccezione di nullità del procedimento per mancata astensione dell'arch. G.P., sia perché non risulta che costui abbia comunque partecipato alla fase deliberativa, sia perché la sua posizione non sembra configurare una ipotesi di conflitto di interessi.

Secondo il Consiglio nazionale, "il sindaco doveva astenersi dal firmare una SCIA e a nulla rileva la delega agli assessori poiché tale delega riguarda semmai la determinazione dell'ente locale su quella SCIA, non già la sua presentazione al Comune da parte di un libero professionista"; e il D.Lgs. n. 267 del 2000, art. 78, comma 3, "è norma applicabile al caso di specie, non essendo dubbio che l'obbligo di astensione ivi disciplinato riguardi anche il sindaco".

3. - Per la cassazione della decisione del Consiglio nazionale l'arch. B. ha proposto ricorso, con atto notificato il 22 luglio 2015, sulla base di cinque motivi.

Nessuno degli intimati ha svolto attività difensiva in questa sede.

In prossimità dell'udienza la ricorrente ha depositato una memoria illustrativa.

Motivi della decisione

1. - Con il primo motivo si deduce la nullità della decisione e del procedimento per mancata astensione dell'arch. G.P., violazione degli artt. 24 e 25 Cost. e art. 111 Cost., comma 2, per difetto di valida costituzione (D.P.R. 7 agosto 2012, n. 137, e regolamento di disciplina 16 novembre 2012), terzietà ed imparzialità del giudice con lesione del diritto di difesa, nonché violazione dell'art. 111 Cost., comma 6, per violazione del dovere di motivazione. Preliminarmente la ricorrente deduce che la sanzione è stata a lei irrogata dal Consiglio dell'ordine costituito in Commissione di disciplina ai sensi del D.P.R. n. 137 del 2012, art. 8, comma 10, e dell'art. 6, comma 1, del regolamento 16 novembre 2012, quando, secondo la normativa applicabile, l'Ordine era tenuto ad istituire la Commissione di disciplina. Non averlo fatto - ed avere utilizzato la disciplina transitoria - avrebbe comportato che la ricorrente è stata privata del suo giudice naturale precostituito per legge. La nullità del procedimento deriverebbe inoltre dal fatto che l'arch. G.P., pur non avendo partecipato alla fase deliberativa, si è astenuto tardivamente, solo a seguito di eccezione dell'arch. Ga.Pi., primo difensore della ricorrente, ma intanto lo stesso ha curato la documentazione fotografica posta a base dell'esposto, ha partecipato all'elaborazione dell'incolpazione ed è stato attivo protagonista dell'istruttoria. Atteso che il Collegio di disciplina è un collegio perfetto, la presenza, nella maggior parte delle attività finalizzate alla decisione, dell'arch. G.P. e la sua astensione, su eccezione di parte e solo in fase deliberativa, comprometterebbe la valida costituzione del giudice e la regolarità del procedimento, quest'ultimo viziato da quanto svolto dal membro del collegio solo successivamente astenutosi. Vi sarebbero gravi ragioni di convenienza che imponevano l'astensione dell'arch. G., in ragione della contrapposizione politico-elettorale tra questo e la ricorrente. La decisione impugnata non avrebbe svolto alcuna motivazione per escludere l'esistenza di quel conflitto, provato dall'aver l'arch. G. scattato la fotografia allegata all'esposto dell'Associazione Ernesto Regazzoni. Non avrebbe tenuto conto il Consiglio nazionale della dichiarazione di S.S., al quale l'arch. G. riferì che era sua ferma volontà di adoperarsi perché l'arch. B. fosse espulsa dall'Ordine: il che paleserebbe la sussistenza di una grave inimicizia.

1.1. - Il motivo è infondato, sotto entrambi i profili.

Quanto alla denuncia di invalida costituzione dell'organo che ha irrogato la sanzione disciplinare (il Consiglio territoriale dell'ordine costituito in Commissione di disciplina), occorre precisare che la legittimità della costituzione dell'organo disciplinare deriva proprio dalla disposizione regolamentare - il D.P.R. n. 137 del 2012, recante riforma degli ordinamenti professionali, a norma del D.L. 13 agosto 2011, n. 138, art. 3, comma

5, convertito, con modificazioni, dalla L. 14 settembre 2011, n. 148 - di cui la ricorrente lamenta l'avvenuta violazione.

Infatti, il D.P.R. n. 137 del 2012, art. 8 cit., nel dettare disposizioni sul procedimento disciplinare delle professioni regolamentate diverse da quelle sanitarie, ha sì previsto l'istituzione presso i Consigli dell'ordine territoriali di Consigli di disciplina territoriali cui sono affidati compiti di istruzione e decisione delle questioni disciplinari riguardanti gli iscritti all'albo, con l'incompatibilità tra la carica di consigliere dell'ordine e la carica di consigliere del corrispondente consiglio di disciplina; ma ha anche stabilito - al comma 10 - che fino all'insediamento dei nuovi Consigli di disciplina territoriali, "le funzioni disciplinari restano interamente regolate dalle disposizioni vigenti".

Ne consegue che, in applicazione della prevista disciplina transitoria, in attesa della istituzione del Consiglio di disciplina territoriale, le funzioni disciplinari legittimamente sono state esercitate dal Consiglio dell'ordine costituito in Commissione di disciplina, secondo la disciplina vigente.

Quanto, poi, alla nullità procedimentale derivante dalla partecipazione al procedimento dell'arch. G.P., componente del Consiglio dell'ordine di Novara, ogni questione al riguardo resta superata dal fatto che questi si è astenuto nel corso del procedimento e non ha partecipato alla deliberazione con cui, in esito al procedimento disciplinare, è stata irrogata la sanzione. La validità di questa deliberazione finale - resa da un organo collegiale a composizione variabile che non si presenta come un collegio perfetto (Cass., Sez. 3, 14 aprile 2005, n. 7765), ed in esito ad un procedimento al quale non si estendono in via analogica le disposizioni del codice di procedura penale (Cass., Sez. Un., 7 maggio 1998, n. 4627; Cass., Sez. 3, 7 luglio 2006, n. 15523) - non è inficiata dalla partecipazione del componente poi astenutosi alle precedenti attività di apertura del procedimento disciplinare e di formalizzazione dell'incolpazione, né dal fatto che lo stesso fosse presente all'attività istruttoria svolta dal Consiglio dell'ordine. D'altra parte, non si vede come ed in che termini l'aver l'arch. G.P. realizzato l'allegato fotografico della segnalazione iniziale abbia alterato il contraddittorio e le garanzie dell'interessata, che mai ha negato il fatto storico, difendendosi esclusivamente in punto di diritto.

2. - Il secondo motivo denuncia violazione dell'art. 111 Cost. e art. 360 c.p.c., n. 4, avuto riguardo alla valida contestazione dell'incolpazione, alla responsabilità deontologica e alla violazione del codice deontologico, violazione dell'art. 111, secondo comma, Cost. per errata applicazione del disposto dell'art. 78, comma 3, TUEL, e violazione dell'art. 111 Cost., comma 6, per omissione del dovere di motivazione.

La ricorrente sostiene che l'art. 78, comma 3, TUEL sarebbe una norma di stretta interpretazione, sicché in tanto sussisterebbe l'obbligo di astensione in quanto si sia in presenza di una correlazione immediata e diretta tra contenuto dell'atto e l'interesse dell'amministratore. Ma questa correlazione nella specie difetterebbe, essendo l'arch. B. sindaco e non assessore del Comune ed avendo provveduto a delegare le competenze in materia di urbanistica, edilizia e lavori pubblici all'assessore. In capo alla ricorrente quale sindaco non sussisteva, con riguardo alla contestata condotta riguardante la sottoscrizione della pratica edilizia, alcuna competenza, nemmeno mediata o di riferimento, in materia di edilizia ed urbanistica, tale da obbligarla all'astensione dall'attività professionale.

Il terzo motivo lamenta violazione e falsa applicazione dell'art. 111 Cost., comma 6, avuto riguardo alla omessa motivazione in ordine alle contestate violazioni al codice deontologico, nonché violazione dell'art. 360 c.p.c., n. 5, in ordine all'omessa motivazione circa un fatto decisivo per il giudizio che è stato oggetto di discussione tra le parti.

2.1. - Il secondo ed il terzo motivo - da esaminare congiuntamente, stante la stretta connessione - sono infondati.

Quanto alla partecipazione alla fase iniziale del procedimento disciplinare dell'arch. G.P. valgono le considerazioni espresse in sede di scrutinio del primo motivo di ricorso.

In relazione all'altro profilo preliminare e formale (con il quale si lamenta che l'incolpazione non sia stata "riportata e/o esplicitata in alcuna parte della decisione avversata"), si tratta di una censura che non tiene conto

del fatto che la decisione del Consiglio nazionale indica con chiarezza l'addebito che è stato contestato all'arch. B., nelle sue componenti sia fattuali che giuridiche.

Nel merito, l'art. 78, comma 3, del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, approvato con il D.Lgs. n. 267 del 2000, prevede che "i componenti la giunta comunale competenti in materia di urbanistica, di edilizia e di lavori pubblici devono astenersi dall'esercitare attività professionale in materia di edilizia privata e pubblica nel territorio da essi amministrato".

La citata disposizione contempla un obbligo di astensione dall'esercizio di attività professionali in materia di edilizia privata e pubblica nell'ambito del territorio amministrato, essendo tali attività ritenute incompatibili con la carica pubblica ricoperta.

Tale obbligo di astensione - diretto non solo ad evitare che il professionista tragga vantaggio nella sua attività professionale dal mandato pubblico rivestito, ma anche a precludere, per ragioni di trasparenza e buon andamento dell'amministrazione dell'ente territoriale, che l'esercizio delle funzioni collegate a tale mandato sia sviato dall'interesse personale dell'amministratore - grava sui "componenti la giunta comunale competenti in materia di urbanistica, di edilizia e di lavori pubblici".

Tra i destinatari dell'obbligo di astensione dall'esercitare attività professionale in materia di edilizia privata e pubblica nel territorio comunale rientrano non solo gli assessori cui siano state conferite deleghe nei settori dell'urbanistica, dell'edilizia e dei lavori pubblici, ma anche lo stesso sindaco, sul quale, come organo responsabile dell'amministrazione del Comune e presidente della giunta comunale, grava l'onere di sovrintendere su tutte le attività del Comune, anche su quelle delegate.

Tale interpretazione trova conferma nella stessa lettera della disposizione dell'art. 78, comma 3, del testo unico, il quale, per indicare i destinatari dell'obbligo di astensione, impiega la locuzione "componenti la giunta comunale competenti in materia di urbanistica, di edilizia e di lavori pubblici", non quella di assessori all'urbanistica, all'edilizia e ai lavori pubblici. Da un punto di vista sistematico, inoltre, occorre considerare che, anche nelle ipotesi in cui si avvalga della facoltà di delega, il sindaco conserva, in ogni caso, la titolarità delle competenze, mantenendo verso il delegato l'assessore - i poteri di direttiva e di vigilanza, oltre a quelli di nomina e di revoca.

Va pertanto escluso che, per il fatto di essersi avvalso della facoltà di delega ad un assessore nella materia urbanistica, edilizia e lavori pubblici, il sindaco possa ritenersi esonerato dall'osservanza dell'obbligo di astensione dall'esercitare, nel territorio da lui amministrato, attività professionale di architetto in materia di edilizia privata e pubblica.

Di questo principio ha fatto puntuale applicazione il Consiglio nazionale degli architetti, riconoscendo la responsabilità disciplinare dell'arch. B. per avere firmato e presentato una segnalazione certificata di inizio attività (SCIA) presso lo stesso Comune in cui era sindaco.

E correttamente il Consiglio nazionale ha ritenuto la condotta dell'iscritto in contrasto anche con le norme del codice deontologico degli architetti, posto che l'architetto è tenuto a svolgere la sua attività con lealtà e correttezza, a rispettare la legge nell'esercizio della professione e nell'organizzazione della sua attività e, in particolare, a curare che le modalità con cui svolge il proprio mandato presso le istituzioni siano improntate a non conseguire utilità di qualsiasi natura per sé o per altri (artt. 3, 9 e 21 del codice deontologico ratione temporis applicabile).

3. - Con il quarto mezzo la ricorrente censura violazione e falsa applicazione dell'art. 111 Cost., comma 6, avuto riguardo alla omessa motivazione in ordine alla sanzione irrogata, nonché violazione dell'art. 360 c.p.c., n. 5, in ordine all'omessa motivazione circa un fatto decisivo per il giudizio che è stato oggetto di discussione tra le parti.

3.1. - Il motivo è infondato.

Il Consiglio nazionale, nel confermare la sanzione della sospensione applicata dal Consiglio dell'ordine territoriale, ha correttamente deciso la questione di diritto sottoposta al suo esame, posto che l'art. 47 del codice deontologico prevede la sanzione della sospensione per ogni infrazione relativa ad incompatibilit , ed in tale ipotesi ricade la condotta - mancata astensione dall'esercizio di attivita' professionale incompatibile con il mandato pubblico rivestito - di cui l'arch. B. e' stata riconosciuta responsabile.

4. - Il quinto motivo denuncia violazione e falsa applicazione dell'art. 111 Cost., commi 2 e 6, in relazione all'avvenuta acquisizione integrale, rilevante ai fini del decidere, della deposizione resa dinanzi al Consiglio dell'ordine dall'arch. Gu.Fa.. Secondo la ricorrente, la decisione impugnata sarebbe viziata da omessa pronuncia sull'istanza di rinnovazione dell'istruttoria e da omessa motivazione circa un fatto decisivo per il giudizio oggetto di discussione tra le parti.

4.1. - Il motivo e' inammissibile per difetto di specificita' e decisivita', perche' non spiega quale rilevanza ai fini del decidere rivestirebbe l'acquisizione integrale della deposizione dell'arch. Gu.. E anche a volere integrare il motivo con quanto trascritto a pag. 21-22, non si comprende in che termini la specificazione delle pratiche pendenti ovvero l'opinione "liberatoria" del teste possano alterare la decisione resa.

5. - Il ricorso e' rigettato.

Non vi e' luogo a pronuncia sulle spese, non avendo l'intimato Consiglio dell'ordine svolto attivita' difensiva in questa sede.

6. - Poiche' il ricorso e' stato proposto successivamente al 30 gennaio 2013 ed e' respinto, sussistono le condizioni per dare atto - ai sensi della L. 24 dicembre 2012, n. 228, art. 1, comma 17, (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - Legge di stabilita' 2013), che ha aggiunto il comma 1-quater all'art. 13 del testo unico di cui al D.P.R. 30 maggio 2002, n. 115 - della sussistenza dell'obbligo di versamento, da parte della ricorrente, dell'ulteriore importo a titolo di contributo unificato pari a quello dovuto per la stessa impugnazione integralmente rigettata.

P.Q.M.

La Corte rigetta il ricorso.

Ai sensi del D.P.R. n. 115 del 2002, art. 13, comma 1-quater, inserito dalla L. n. 228 del 2012, art. 1, comma 17, dichiara la sussistenza dei presupposti per il versamento, da parte del ricorrente, dell'ulteriore importo a titolo di contributo unificato pari a quello dovuto per il ricorso, a norma del comma 1-bis dello stesso art. 13.

Cos  deciso in Roma, nella Camera di consiglio della Seconda Sezione civile, il 22 giugno 2016.

Depositato in Cancelleria il 19 luglio 2016