

Al Collegio dei Probiviri  
Della Confederazione Nazionale  
delle Misericordie d'Italia  
Via dello Steccuto, 38-40  
**50123 FIRENZE**

Io sottoscritto Andrea Cavaciocchi, nato a Firenze il 14 febbraio 1955, residente in San Piero a Sieve Via Dino Campana 7, iscritto alla Misericordia di San Piero a Sieve, nella sua qualità di Consigliere Nazionale della Confederazione Nazionale delle Misericordie d'Italia,

### **Nel merito**

del ricorso da me proposto al Vostro Spettabile Collegio dei Probiviri il 17 aprile 2011 riguardo alle modalità con cui si è svolta l'elezione per la nomina dei componenti della Commissione Elettorale e della Commissione Verifica Poteri da parte del Consiglio Nazionale della nostra Confederazione riunito il 15 aprile a Montecatini, confermati i fatti e le richieste in esso esposte

### **Premesso che:**

- Lo Statuto della nostra Confederazione Nazionale nulla dice a proposito della modalità di nomina dei componenti della Commissione Elettorale (*Reg. Es. art. 20,1*) e dei componenti della Commissione Verifica Poteri (*Reg. Es. art. 3.1*).
- E' prassi di buon senso consolidata che nei casi in cui la norma statutaria sia lacunosa od assente, come nel caso di specie, si proceda per analogia a quanto disposto, *ratio legis*, dall'articolato complessivo dello Statuto della nostra Confederazione.
- Qualora non sia possibile rinvenire nel corpo delle norme statutarie analogie tali da essere pacificamente condivise ed adottate, allo scopo di colmare la lacuna o l'assenza della norma, è comunque imperativo il superiore disposto: "*per quanto non contemplato nel presente Statuto si osservano le norme del Codice civile, quelle del Codice di diritto Canonico e ogni altra disposizione di legge - anche futura - in materia.*" (*Stat. art. 54*)

Si tratta dunque di stabilire:

- se il Consiglio Nazionale, nel corso della citata riunione del 15 aprile 2011, nel tentativo di colmare la lacuna della norma a proposito delle modalità di nomina dei componenti della Commissione Elettorale (*Reg. Es. art. 20,1*) e dei componenti della Commissione Verifica Poteri (*Reg. Es. art. 3.1*) abbia adottato criteri rispettosi della “ratio legis” statutaria o, nell'impossibilità di pacifica e condivisa soluzione, il disposto imperativo del rinvio alla superiore normativa (*Stat. art. 54*)
- oppure, come io credo opponendo ricorso, abbia inaugurato, senza averne i poteri, ed abbia applicato, in modo illogico, erroneo ed omissivo, un esasperato principio della “*maior pars*”, proprio della legittimazione generale delle iniziative di indirizzo politico, a cui si contrappone il principio della “*sanior pars*” (*F. Galgano, La forza del numero e la legge della ragione, Il Mulino*) che meglio corrisponde ai compiti affidati alle due Commissioni in parola.

## Evidenzio

- riguardo ai motivi di opposizione per la illogicità della decisione:

Non vi è alcun dubbio sul fatto che lo Statuto della nostra Confederazione Nazionale sia conforme all'obbligo-principio di “democraticità della struttura” (*L. 266/91 art. 3,3*).

A tutela di questo obbligo-principio, entrambe le succitate Commissioni sono chiamate, ciascuna nel proprio ambito, a svolgere un ruolo delicatissimo di garanzia (*Reg. Es. art. 20; Reg. Es. art.3 e seg.; Reg. As. R. Elett. art. 1 e seg.*) nel momento di massima espressione della volontà democratica delle Confraternite associate quale è la celebrazione della Assemblea per il rinnovo degli Organi della Confederazione (*Stat. art.15,2*).

Proprio l'Assemblea “è l'organo di indirizzo e di controllo politico – amministrativo” (*Stat. art. 17,1*), indefettibile, nel quale si formano gli orientamenti delle associate, che nel caso di Assemblea convocata per il rinnovo delle Cariche sociali (*Stat art. 15,2*), vengono sintetizzati attraverso le elezioni e cristallizzati con la proclamazione degli eletti (*Reg. As. R. Elett. art. 1 e seg.*).

Entrambe le due Commissioni sono dunque “*organismi*” funzionali al valido svolgimento della Assemblea, perciò esse stesse indefettibili, alla quale assicurano la certezza del risultato delle voto con cui assume le decisioni.

Di rilievo particolare:

- “*Per le adunanze dell'Assemblea riunita in sede elettorale, la Commissione svolge funzioni di seggio e costituisce Ufficio di presidenza dell'Assemblea stessa.*” (*Reg. Es. art. 20,4*);
- “*La commissione verifica poteri, validamente costituita con almeno la presenza di tre componenti, fra cui il Presidente, accerta l'identità degli aventi diritto al voto ed il titolo*” (*Reg. As. R. Elett. art. 2,1*).

Poiché, con previsione statutaria dell'articolo 15 commi 1, 2 e 3, l'Assemblea può essere, di fatto, convocata “*in ogni tempo*”, la Commissione Elettorale può essere essa stessa chiamata, in modo analogo, a svolgere le propria funzione “*in ogni tempo*” ovvero è permanentemente costituita senza interruzione né sospensione delle funzioni.

Ciò trova ulteriore conferma al primo comma dell'articolo 20 del Regolamento di Esecuzione dello Statuto laddove se ne prevede la “*nomina*” dei componenti da parte del Consiglio Nazionale e non la costituzione.

Viceversa “*Almeno un’ora prima di quella stabilita per l’Assemblea in prima convocazione si insedia la commissione verifica poteri, composta da tre a sette membri nominati dal Consiglio nazionale*” (Reg. Es. art.3,1) evidenziando il carattere contingente, non permanente, delle indefettibili funzioni dell’organismo.

Il Consiglio Nazionale (Stat. art. 17,2,a), al pari degli altri Organi previsti dallo Statuto della nostra Confederazione, è poi un Organo collegiale i cui membri rappresentano, singolarmente e con libero mandato, il risultato della sintesi degli orientamenti, operata dal processo elettorale, che viene cristallizzata nella loro proclamazione (Stat. art. 37,2).

Vi è da rilevare, poi, che lo Statuto prevede che il Consiglio Nazionale della nostra Confederazione sia composto da “*ventinove membri eletti dall’Assemblea di cui dodici eletti a suffragio universale diretto e diciassette eletti su base regionale o interregionale con le modalità stabilite dal Regolamento di esecuzione*” (Stat. art. 19,1,b).

“*La elezione a suffragio universale dei 12 membri di cui all’articolo 19, comma primo, lettera b) dello Statuto avviene - con voto limitato a cinque preferenze - su una lista di almeno ventiquattro eleggibili*” (Reg. Es. art. 5,1).

“*La elezione dei restanti 17 membri avviene su liste composte dalla stessa Commissione elettorale, contenenti un numero di eleggibili almeno doppio rispetto ai candidati da eleggere; ogni elettore può votare fino alla concorrenza del numero dei consiglieri da eleggere.*” (Reg. Es. art. 5,2).

“*Al Collegio numero 3 sono assegnati sei seggi; la ripartizione dei restanti seggi si effettua dividendo il numero degli Associati con sede negli altri collegi per undici, e distribuendo i seggi in proporzionale agli Associati di ciascun Collegio, sulla base dei quozienti interi e dei più alti resti.*” (Reg. Es. art. 5,4)

Non vi possono essere dubbi, quindi, che l’orientamento generale dello Statuto e del Regolamento di Esecuzione in materia di composizione del Consiglio Nazionale, così come per gli altri Organi, sia orientato decisamente verso il criterio della “*proporzionalità*” fra i membri da eleggere ed i voti da esprimere (Reg. Es. art.5,1) con una attenzione particolare ad assicurare “*privilegiata rappresentanza alle minoranze*” così come esaltata dal limite di 6 seggi per il Collegio 3, ovvero la Toscana, ove è presente un maggior numero di associate, riservando ben 11 seggi ai restanti Collegi, pur avendo essi un complessivo minor numero di associate (Reg. Es. art. 5,4).

Principio di “*proporzionalità*” e principio di “*privilegiata rappresentanza alle minoranze*” che vengono confermati anche laddove si prevede - con estrema cautela solo quando il rapporto fra elettori ed eleggibili è tale da rendere impraticabile il ricorso ai blocchi di maggioranza - l’espressione di un numero di voti pari al numero dei membri da eleggere stabilendo, ovunque nell’articolato, un “*numero di eleggibili almeno doppio rispetto ai candidati da eleggere*” (ad esempio Reg. Es. art. 5,2 ed altri)

Non si comprende, quindi, come il criterio della “*proporzionalità*” (Reg. Es. art. 5,1 e art.5,4) e di “*privilegiata rappresentanza alle minoranze*” (Reg. Es. art. 5,4) fissati dallo Statuto e dal Regolamento di Esecuzione per legittimare, con le elezioni, la composizione

del Consiglio Nazionale con lo scopo evidente di garantire la rappresentanza al maggior numero possibile di orientamenti, non sia stato applicato dallo stesso Consiglio Nazionale al momento di procedere al trasferimento della rappresentanza, così formata e di cui è titolare, in seno alla Commissione Elettorale ed alla Commissione Verifica Poteri alle quali, giova ricordare, compete, primo fra tutti, il compito di “rassicurare” sulla corretta applicazione dei criteri elettorali, ovverosia proprio del criterio “proporzionale” e del criterio della “*di privilegiata rappresentanza alle minoranze*”, di cui si parla, durante tutto il processo elettivo.

La maggioranza dei membri del Consiglio Nazionale ha invece deciso di adottare un metodo di voto maggioritario stabilendo che fosse attribuita a ciascun consigliere la possibilità di esprimere un numero di preferenze pari al numero di membri da nominare in ciascuna Commissione.

Ciò consente, come facilmente arguibile, la creazione di un sindacato di voto di maggioranza (pari al 50% più uno dei presenti) che, esprimendo tutte le preferenze su candidati concordati, escluda qualsiasi diritto di rappresentanza, nelle nominate Commissioni, alla minor parte del Consiglio Nazionale.

Con ciò, violandosi la “*ratio legis*” che permea lo Statuto della nostra Confederazione, tale decisione sul metodo di voto, priva di significative analogie nel corpo statutario e di giustificate necessità di sintesi degli orientamenti, non solo appare illogica ma addirittura contraria ad ogni senso comune in materia di garanzie elettorali e quindi è da cassare annullandone gli effetti.

Infatti, come già esposto, la Commissione elettorale e la Commissione di Verifica Poteri sono organi con funzioni di alta garanzia della democraticità interna confederale, tali da renderli assolutamente inadeguati allo svolgimento del proprio compito se nominati con modalità atte ad assicurare rappresentatività e rappresentanza alla sola componente maggioritaria del Consiglio Nazionale (c.d. componente di governo).

- riguardo ai motivi di opposizione per erronea interpretazione delle funzioni:

Come detto la maggioranza dei membri del Consiglio Nazionale, in mancanza di norme specifiche interne allo Statuto, ha ritenuto di potere legittimamente riprodurre, adottando il predetto criterio maggioritario, le condizioni che si verificano nella formazione degli atti di governo ove, dovendosi scegliere fra adozione e diniego, prevale la maggioranza dei voti espressi.

Si evidenzia che il Consiglio Nazionale “è l’organo di governo e di amministrazione della Confederazione” (Stat. art. 20,1) ovvero è titolare sia della responsabilità del governo sia della responsabilità della amministrazione distintamente intese.

Tale distinzione si manifesta esplicitamente all’articolo 20, secondo comma, dello Statuto laddove se ne enumerano i compiti: alcuni di questi hanno un carattere di squisito indirizzo politico (ovvero di governo) come nel caso della elezione del Vice Presidente (Stat. art. 22,2,b), altri, invece, un altrettanto squisito carattere meramente gestionale come nel caso della nomina del Segretario Generale (Stat. art. 22,2,d).

Altrettanto opportunamente lo Statuto, in occasione del conferimento di incarichi da parte del Consiglio Nazionale, utilizza il termine “*elegge*” nel caso degli incarichi politici distinguendolo nettamente dal termine “*nomina*” usato solo per gli incarichi gestionali ed amministrativi.

E’ sufficiente osservare, in questa sede, che il termine “*elegge*” è sempre associato a funzioni ed incarichi che per la loro “*efficacia*” (ad esempio Stat. art. 22,2,b) richiedono il retrostante sostegno di una maggioranza politica: “*Il principio di maggioranza, basato sul criterio quantitativo della major pars , (...) è nelle assemblee politiche come nelle assemblee societarie lotta per la legittimazione al comando*” (F. Galgano, *La forza del numero e la legge della ragione, Il Mulino*).

Viceversa le funzioni e gli incarichi associati al termine “*nomina*” richiedono per la loro “*efficienza*” (ad esempio Stat. art. 22,2,d) soprattutto doti di competenza, autorevolezza, probità e diligenza dove, per la scelta dei destinatari, risulta prevalente un criterio basato sulla “*sanior pars*” (F. Galgano, *La forza del numero e la legge della ragione, Il Mulino*)

Che la composizione della Commissione Elettorale e della Commissione Verifica Poteri sia una attività propria dell’ambito della amministrazione generale della Confederazione è dunque confermato sia dalle funzioni gestionali (elettorali) che sono loro attribuite sia dal processo di “*nomina*” previsto dallo Statuto.

Proprio la natura gestionale (del momento elettorale) delle due Commissioni in parola, esclude l’uso legittimo di una modalità di espressione del voto tale da riprodurre, nella formazione del processo di “*nomina*”, gli effetti propri delle votazioni sugli atti di indirizzo di governo.

Infatti la brutale applicazione del principio quantitativo della “*maior pars*” non è in grado di garantire da sola che ai destinatari della “*nomina*” sia universalmente e preventivamente riconosciuta quella autorevolezza e quella “*diligenza*” (c.c. art. 1176) necessaria al buon svolgimento delle funzioni loro affidate: una carenza di autorevolezza di fatto pregiudizievole per l’efficienza delle delicatissime funzioni affidate dallo Statuto alle due Commissioni.

Con ciò ed a causa di un metodo elettorale che ha escluso la rappresentanza della minor parte del Consiglio Nazionale, privando le due Commissioni in parola della universalità della autorevolezza necessaria al loro ben operare, se ne sono radicalmente contraddette le funzioni e dunque è da cassare la decisione sul metodo elettorale, che ne ha prodotto la composizione, ed i conseguenti effetti.

- riguardo ai motivi di opposizione per manifesta omissione dei doveri:

Come detto la maggioranza dei membri del Consiglio Nazionale, in mancanza di norme specifiche interne allo Statuto, ha erroneamente ritenuto, nell’occasione, di poter liberamente deliberare in materia di modalità di voto ignorando il rinvio alla normativa superiore (Stat. art.54).

Lo Statuto della nostra Confederazione stabilisce, però, che al manifestarsi della carenza normativa “*si osservano le norme del Codice civile, quelle del Codice di diritto Canonico e ogni altra disposizione di legge - anche futura - in materia*” (Stat. art. 54,1)

Tale rinvio alle fonti normative superiori, per gerarchia e competenza, - “*si osservano*” (*Stat. art.54,1*)- è imperativo.

Trascurando tale dovere il Consiglio Nazionale ha di fatto viziato il proprio deliberato e le nomine che ne sono conseguite.

Come noto, il Codice Civile non soccorre ai nostri fini, dal momento che le scarse norme in materia di associazionismo non trattano le modalità di voto (se non per esprimere il generale principio di maggioranza e la determinazione di taluni quorum); si rinviene, tuttavia, un sotteso riferimento alla democraticità delle strutture interne, senza il quale il rinvio al voto adottato a maggioranza non avrebbe senso alcuno.

Tale richiamo diventa espresso nella L. 266/91, laddove l’articolo 3, comma 3, prevede la democraticità della struttura e la elettività delle cariche associative.

Tale richiamo può interpretarsi come obbligo di osservare la parità di trattamento e di posizione tra i componenti di un gruppo non omogeneo (*C.Mortati, Le forme di governo, CEDAM, pagg. 427-428*), non giustificandosi disuguaglianze prodotte da clausole che attribuiscono diritti privilegiati (*F. Galgano, delle Persone e della Famiglia, pag. 229*), nonché come adozione di una organizzazione interna che escluda l’evolversi verso forme oligarchiche (*Volpe Putzolu, la tutela dell’associato in un sistema pluralistico, Milano, 1977, pag. 90*), giungendo in tal modo al formarsi di una volontà attraverso una partecipazione sufficientemente vasta (*A. Santuari, Le Organizzazioni Non Profit, CEDAM, 2007, pag. 23*).

In tale ambito risulta assolutamente necessaria l’adozione di un sistema che garantisca il controllo reciproco tra i diversi organi, prioritario strumento di tutela delle minoranze (*F. Galgano, Delle Associazioni non Riconosciute, pag. 48 e 161*).

Analogie (*ancorché nel caso di specie si tratti delle attribuzioni di singoli Consiglieri e non di gruppi di partiti politici*) possono viceversa essere riscontrate, come vedremo, nei regolamenti interni di Camera e Senato, dove la composizione delle commissioni di controllo e garanzia è adottata con l’accortezza di garantire una presenza proporzionale a ciascun gruppo parlamentare.

(*A tale riguardo, a mero scopo esemplificativo, si leggano gli art. 5 comma 2 bis, 18 comma 2 e 21 del regolamento del Senato della Repubblica*).

Non può, poi, sottacersi un espresso richiamo che il *Codex* di diritto canonico esprime al Vescovo diocesano per la designazione dei componenti del consiglio pastorale: a tale proposito il comma 2 del canone 512 espressamente dispone che “*i fedeli designati al consiglio pastorale siano scelti in modo che attraverso di loro sia veramente rappresentata tutta la porzione di popolo di Dio che costituisce la Diocesi, tenendo presenti le diverse zone della Diocesi stessa, le condizioni sociali, le professioni e inoltre il ruolo che essi hanno nell’apostolato, sia come singoli, sia in quanto associati*”.

A tale superiore principio sancito per l’organizzazione interna della Santa Chiesa, a cui tutto il movimento guarda, dovrà a maggior ragione uniformarsi l’interpretazione dei nostri statuti, se non *ratione legis*, quanto meno per autorevolezza morale e di equità.

In osservanza al criterio di “*gerarchia delle fonti*”, va ricordata poi la Legge Fondamentale dello Stato ove l’articolo 56 recita al quarto comma: “*La ripartizione dei seggi tra le circoscrizioni, fatto salvo il numero dei seggi assegnati alla circoscrizione Estero, si effettua dividendo il numero degli abitanti della Repubblica, quale risulta dall’ultimo censimento generale della popolazione, per seicentodiciotto e distribuendo i seggi in proporzione alla popolazione di ogni circoscrizione, sulla base dei quozienti interi e dei più alti resti*” (C.56,4) non lasciando dubbi su criteri generali da adottarsi in materia di selezione dei rappresentanti nel rispetto del principio “*proporzionale*” e della “*di privilegiata rappresentanza alle minoranze*”.

Il criterio “*proporzionale*” e della “*di privilegiata rappresentanza alle minoranze*” vengono altresì replicati dall’ordinamento statale nella formulazione della sottostante legislazione interna: “*E il caso anzitutto dei Regolamenti Parlamentari che escludono l’emanazione di leggi ordinarie in tema di procedimento legislativo (art.72 C.), e ciò in quanto i regolamenti parlamentari garantiscono le minoranze , all’interno delle Camere, in modo maggiore di quanto non le garantisca il procedimento di formazione della legge ordinaria*” (P.Barile, *Istituzioni di Diritto Pubblico, CEDAM, pag. 48*) evidenziando con ciò la sostanziale diversità fra la necessità di “*efficacia*” delle leggi ordinarie - ovvero quelle di indirizzo che richiedono l’espressione prevalente di una solida maggioranza politica - e la necessità di “*efficienza*” delle norme interne – ovvero quelle rivolte alla amministrazione interna dell’Organo - che richiedono la maggior possibile condivisione dei diversi orientamenti.

Tutto ciò richiamato riguardo al chiaro orientamento generale delle fonti superiori, è d’uopo evidenziare (per criterio di “competenza”) come questo stesso orientamento venga tradotto in norma al riguardo degli organismi che, nell’ordinamento dello Stato, sono titolari di funzioni analoghe a quelle delle due Commissioni in parola.

Il criterio di “*competenza*” individua, in modo chiaro, esclusivo e definitivo, la fonte delle norme esterne da osservarsi (*Stat. art. 54*) nel T.U. delle “leggi per la disciplina dell’elettorato attivo e per la tenuta e la revisione delle liste elettorali”, laddove l’ordinamento dello Stato regola in modo puntuale la fattispecie su cui lo Statuto della nostra Confederazione si è mostrato carente :

*“Per l’elezione dei componenti effettivi della Commissione elettorale comunale ciascun consigliere scrive nella propria scheda un nome solo e sono proclamati eletti coloro che hanno raccolto il maggior numero di voti purché non inferiore a tre nei comuni il cui consiglio è composto da un numero di membri pari o inferiore a 50, ovvero a quattro nei comuni il cui consiglio è composto da più di 50 membri. A parità di voti è proclamato eletto il più anziano di età.*

*Nella Commissione deve essere rappresentata la minoranza. A tal fine, qualora nella votazione non sia riuscito eletto alcun consigliere di minoranza, dovrà essere chiamato a far parte della Commissione, in sostituzione dell’ultimo eletto della maggioranza, il consigliere di minoranza che ha ottenuto il maggior numero di voti(D.P.R. 20 marzo 1967, n. 223, art.13 così modificato dalla L. 24 novembre 2000, n. 340, art. 26,4).*

Giova osservare solamente che il citato articolo 13 del D.P.R. 20 marzo 1967, n. 223 soccorre allo scopo, non solo “*in quanto applicabile*”, ma perché “*complementare e capiente*” rispetto alla carenza normativa evidenziata dello Statuto e dai Regolamenti della nostra Confederazione.

E' dunque di tutta evidenza, per gerarchia di fonti, per competenza e per capienza, che il Consiglio Nazionale, riunito il 15 aprile 2011 per la nomina dei componenti della Commissione Elettorale e della Commissione Verifica Poteri, nella carenza della norma statutaria e per il disposto imperativo dell'art. 54 dello Statuto, avrebbe dovuto mutuare le procedure da adottarsi dal T.U. delle leggi per la disciplina dell'elettorato attivo e per la tenuta e la revisione delle liste elettorali (D.P.R. 20 marzo 1967, n. 223, art.13 così modificato dalla L. 24 novembre 2000, n. 340, art. 26,4) adottando la modalità di voto ivi stabilita all'articolo 13.

Per tutti questi motivi d'ordine morale, logico, funzionale e di diritto

### **Rinnovo**

a codesto Spett.le Collegio la richiesta di dichiarare nulla la decisione sulle modalità di espressione del voto per la nomina dei componenti della Commissione Verifica Poteri e della Commissione Elettorale, adottata in seno al Consiglio Nazionale nella riunione del 15 aprile 2011, e conseguentemente, dichiarare la decadenza delle nomine effettuate, a causa di ciò, nelle predette Commissioni.

Chiedo altresì, qualora venga accolta, che codesto Spett.le Collegio,

- in considerazione della ristrettezza dei tempi e delle scadenze elettorali già stabilite, giusta la raccomandazione del 23 marzo 2011 del vostro Spett.le Collegio;
- in considerazione del carattere indefettibile delle due Commissioni;
- in considerazione del carattere di permanenza della Commissione Elettorale;
- in assenza di una specifica norma statutaria che regoli la decadenza o la sostituzione dei componenti delle Commissione Elettorale e Commissione Verifica Poteri ove già costituite,
- ricorrendo le condizioni previste dalla norma di rinvio dello Statuto (*Stat. art.54*),

che si raccomandino ai competenti organi della nostra Confederazione Nazionale, con riferimento al disposto all'articolo 15 secondo comma del più volte su citato D.P.R. 20 marzo 1967, n. 223, l'adozione delle procedure di urgenza per la convocazione del Consiglio Nazionale nel quale procedere alla "rinnovazione" dei componenti delle predette Commissioni sanando rapidamente il vulnus.

In fede  
Andrea Cavaciocchi