

**N. 08335/2015 REG.PROV.COLL.
N. 15779/2014 REG.RIC.**



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio

(Sezione Prima)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 15779 del 2014, integrato da motivi aggiunti, proposto da:

Antonio Calio', rappresentato e difeso dall'avv. Giuseppe Lepore, presso il cui studio in Roma, Via Polibio, 15, è elettivamente domiciliato;

contro

il Ministero della Giustizia, la Presidenza del Consiglio dei Ministri, in persona dei rispettivi legali rappresentanti p.t., rappresentati e difesi per legge dall'Avvocatura Generale dello Stato, presso la quale domicilia in Roma, Via dei Portoghesi, 12;

nei confronti di

il Consiglio Nazionale Forense;

il Consiglio dell'Ordine degli Avvocati di Roma, in persona del legale rappresentante p.t., rappresentato e difeso dagli avv.ti Francesca Sbrana e

Luigi Mazzoncini, elettivamente domiciliato in Roma, Via Vittoria Colonna, 40, presso lo studio dell'avv. Francesca Sbrana;

e con l'intervento di

ad opponendum:

il Consiglio dell'Ordine degli Avvocati di Cosenza, in persona del legale rappresentante p.t., rappresentato e difeso dagli avv.ti Oreste Morcavallo, Giancarlo Gentile, Giovanni Spataro, elettivamente domiciliato in Roma, Via Arno, 6, presso lo studio dell'avv. Oreste Morcavallo; Debora Urru, rappresentata e difesa dagli avv.to Enrico Lubrano e Benedetta Lubrano, presso lo studio dei quali in Roma, Via Flaminia, 79, è elettivamente domiciliata;

per l'annullamento, quanto al ricorso introduttivo,

- del decreto del Ministero della Giustizia 10 novembre 2014, n. 170, pubblicato in Gazzetta Ufficiale, anno 155°, numero 273 del 24.11.2014 e vigente dal 25.11.2014;

- qualsivoglia ulteriore atto, antecedente o consecutivo, connesso, coordinato ed anche solo presupposto a quello sopra citato;

nonché, con il ricorso per motivi aggiunti, per l'annullamento del provvedimento reso in data 9 dicembre 2014 dal Consiglio dell'Ordine degli avvocati di Roma, con il quale veniva resa nota la convocazione dell'assemblea ordinaria dei propri iscritti per i giorni 14, 15, 16 e 17 gennaio 2015;

del provvedimento reso in data 22 gennaio 2015 dal Consiglio dell'Ordine degli avvocati di Roma, con il quale veniva resa nota la convocazione dell'assemblea ordinaria dei propri iscritti per i giorni 9, 10, 11 e 12 marzo 2015;

di tutti i provvedimenti assunti dalla commissione elettorale costituita dal

Consiglio dell'Ordine degli avvocati di Roma ai sensi dell'art. 8 del decreto del Ministero della giustizia 19 novembre 2014, n. 170;
di qualsivoglia ulteriore atto, antecedente o consecutivo, connesso, coordinato ed anche solo presupposto a quelli sopra citati.

Visti il ricorso, i motivi aggiunti e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Ministero della Giustizia, della Presidenza del Consiglio dei Ministri e del Consiglio dell'Ordine degli Avvocati di Roma;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 20 maggio 2015 la dott.ssa Roberta Cicchese e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

Il ricorrente, avvocato del Foro di Roma, ha impugnato, unitamente agli atti presupposti e conseguenti, il decreto del Ministro della giustizia del 10 novembre 2014 recante “Regolamento sulle modalità di elezione dei componenti dei consigli degli ordini circondariali forensi, a norma dell'art. 28 della legge 31 dicembre 2012 n. 247”.

Avverso il provvedimento impugnato ha articolato le seguenti censure:

I) Violazione di legge, eccesso di potere, travisamento, difetto ed illogicità dell'agire amministrativo in relazione all'interpretazione ed applicazione dell'art. 28, comma 3, della legge n. 247/2012, violazione del principio di rappresentanza proporzionale e pluralista all'interno dei singoli consigli

dell'Ordine previsto da detto articolo.

Le previsioni regolamentari che consentono all'elettore di esprimere un numero di preferenze pari al numero complessivo dei componenti del consiglio da eleggere (articoli 7 e 9 del regolamento) violerebbe la prescrizione contenuta nel comma 3 dell'art. 28 della legge n. 247/2012 nella parte in cui stabilisce che il numero massimo di voti da esprimere è pari ai due terzi dei consiglieri da eleggere.

Tale violazione comporterebbe l'ingiustificata compressione del principio del pluralismo rappresentativo all'interno dei plenum di ogni Consiglio dell'Ordine.

Il contrasto delle disposizioni regolamentari con la norma primaria sarebbe poi accentuato dalla possibilità, prevista dall'art. 9, comma 4, del decreto ministeriale, di esprimere un voto di lista, atteso che tale modalità, in presenza di liste con un numero di candidati pari al numero degli eligendi, frustrerebbe ulteriormente la necessaria composizione pluralistica del consiglio, rendendo così possibile l'elezione di una maggioranza "*bulgara*".

II) Eccesso di potere per vizio di contraddittorietà ed illogicità manifesta, irragionevolezza e travisamento dei fatti, confusione tra la tutela di genere e la tutela delle minoranze;

Il provvedimento ministeriale impugnato avrebbe irragionevolmente privilegiato l'esigenza di tutela di genere rispetto all'esigenza di tutela del pluralismo rappresentativo.

Tale errore di fondo, peraltro, era stato tempestivamente rilevato nei pareri della Commissione Parlamentare della Camera dei Deputati e della Commissione Parlamentare del Senato, il cui contenuto è stato, tuttavia, ignorato nella stesura finale del provvedimento, a mezzo del quale sono state oggettivamente travisate le indicazioni fornite dal Legislatore

Nazionale.

III) Violazione delle norme e dei diritti fondamentali in tema di rappresentanza elettiva, violazione dell'art. 97 della Costituzione, eccesso di potere per vizio di contraddittorietà ed illogicità manifesta, irragionevolezza e travisamento.

La rilevata irragionevole compressione dei diritti delle minoranze, oltre che contraria alla lettera della legge n. 247/2012, sarebbe pure in contrasto con i principi generali dell'ordinamento in tema di rappresentanza proporzionale nelle assemblee degli organi collegiali elettivi.

Le disposizioni censurate violerebbero, altresì, il principio di uguaglianza, il principio pluralista e il principio di buon andamento e imparzialità dei pubblici uffici, rispettivamente contenuti negli articoli 3, 2 e 97 della Costituzione.

IV) Violazione di legge, eccesso di potere, travisamento, difetto ed illogicità dell'agire amministrativo in relazione all'adozione del voto di lista, in assenza di un'indicazione all'interpretazione di tal genere nella legge n. 247/2012.

La previsione, introdotta dall'impugnato regolamento, di esprimere un voto di lista, che viene computato "*come espressione di voto a favore di ognuno dei componenti della lista*", non troverebbe alcuna legittimazione nella norma primaria.

V) Violazione di legge, eccesso di potere, travisamento, difetto ed illogicità dell'agire amministrativo in relazione all'interpretazione ed applicazione dell'art. 28, comma 2. della legge n. 247/2012, violazione del principio di rappresentanza di genere all'interno dei singoli Consigli dell'ordine previsto da detto articolo

La previsione secondo cui, nella formulazione delle liste, al genere meno

rappresentato deve essere riservato almeno un terzo dei componenti della lista, “*arrotondato per difetto all’unità inferiore*”, violerebbe l’art. 28, comma 2, della legge n. 247/2012, il quale chiaramente riserva al genere meno rappresentato un terzo dei seggi.

Il ricorrente ha poi presentato ricorso per motivi aggiunti avverso i provvedimenti del Consiglio dell’Ordine degli avvocati di Roma, con i quali è stata convocata l’assemblea ordinaria degli iscritti per procedere alle operazioni elettorali.

Il Ministero della giustizia e il Consiglio dell’Ordine degli avvocati di Roma si sono costituiti in giudizio rappresentando l’inammissibilità e l’infondatezza del ricorso.

Sono intervenuti ad opponendum il Consiglio dell’Ordine degli Avvocati di Cosenza e l’avv. Debora Urru.

Con ordinanza cautelare n. 153 del 15 gennaio 2015 la Sezione ha respinto l’istanza di sospensione cautelare del provvedimento impugnato.

Con ordinanza n. 1071 dell’11 marzo 2015, il Consiglio di Stato ha accolto l’appello cautelare.

Alla pubblica udienza del 20 maggio 2015 il ricorso è stato trattenuto in decisione.

DIRITTO

In via preliminare, deve essere esaminata l’eccezione di inammissibilità del ricorso per carenza di interesse a ricorrere articolata dall’Avvocatura Generale dello Stato e dal Consiglio dell’Ordine degli avvocati di Roma.

La carenza dell’interesse a ricorrere deriverebbe dalla portata generale ed astratta delle norme regolamentari impuginate, alla quale conseguirebbe l’assenza del requisito dell’attualità della lesione e la non individuabilità di una specifica utilità ritraibile dal domandato annullamento.

L'attualità dell'interesse, in conclusione, potrà essere valutata solo all'esito delle operazioni elettorali.

La difesa erariale ha inoltre sostenuto che il ricorso sarebbe inammissibile o improcedibile, in considerazione del fatto che il ricorrente si è candidato, per un determinato periodo di tempo, in una lista di 25 avvocati, formata, cioè, proprio facendo applicazione delle disposizioni censurate con il presente ricorso.

La prospettazione non può essere condivisa in punto di inammissibilità.

Rileva infatti il Collegio come l'interesse a tutela del quale il ricorrente ha agito attiene al legittimo svolgimento delle operazioni elettorali per il rinnovo dei componenti dei Consigli Forensi e alla legittima composizione di questi ultimi, con particolare riferimento al Consiglio di Roma, interesse che già in passato la giurisprudenza ha qualificato come autonomo e differenziato.

Deve inoltre osservarsi come il concreto contenuto delle norme e la immediata lesività delle previsioni in esse contenute – da valutarsi, ai presenti fini, alla stregua della astratta prospettazione di parte e salva l'autonoma e successiva valutazione dei medesimi profili in punto di fondatezza della domanda – appaiono idonei a radicare in capo ai singoli elettori quella posizione qualificata che si differenzia dall'aspirazione alla mera e astratta legittimità dell'azione amministrativa, genericamente riferibile a tutti i consociati.

Le disposizioni regolamentari impugnate, infatti, nello stabilire in maniera puntuale la possibilità di presentare liste con un numero di candidati pari a quelli da eleggere, non postulano alcuna necessità di atti applicativi, realizzando direttamente una lesione concreta e non meramente ipotetica della situazione giuridica di cui si invoca tutela, atteso che consentono, con

automatica applicabilità, l'utilizzo di un meccanismo di candidatura e di voto confliggenti con i parametri normativi invocati.

La rappresentata contrarietà del decreto ministeriale alla norma primaria alla quale esso avrebbe dovuto dare attuazione e ai parametri costituzionali in materia di buon andamento produce, dunque, direttamente un vulnus nella sfera dei destinatari, attesa l'immediata operatività delle previsioni censurate e la loro idoneità a ledere l'interesse del ricorrente al corretto svolgimento del procedimento elettorale, lesione che permane a prescindere dal concreto esito elettorale.

La prospettazione va invece condivisa in punto di procedibilità.

Ed infatti, nel momento in cui, successivamente alla proposizione del ricorso, il ricorrente ha presentato la sua candidatura in una lista composta di venticinque nominativi, cioè il numero massimo di candidature che il regolamento impugnato consentiva proprio a mezzo delle specifiche disposizioni censurate dal ricorrente, egli ha prestato inequivocabilmente acquiescenza alle statuizioni che aveva ritenuto lesive, utilizzando a suo favore e senza alcuna riserva proprio quella modalità di candidatura che, nella sua stessa prospettazione, era idonea a generare un sistema di "maggioranze bulgare".

A nulla rileva, sul punto, la circostanza che in seguito il ricorrente abbia ritirato la sua candidatura dalla lista con venticinque candidati e che la abbia riproposta in diversa lista in cui compare come unico candidato, atteso che il venir meno in corso di causa di una condizione dell'azione non è suscettibile di reviviscenza a seguito di successivi comportamenti delle parti.

Il ricorso va dunque dichiarato improcedibile.

Le spese di lite possono essere compensate, in considerazione della

peculiarità della vicenda.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Prima) definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto,

- lo dichiara improcedibile;
- compensa interamente le spese di lite tra tutte le parti costituite.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 20 maggio 2015 con l'intervento dei magistrati:

Luigi Tosti, Presidente

Raffaello Sestini, Consigliere

Roberta Cicchese, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 13/06/2015

IL SEGRETARIO

(Art. 89, co. 3, cod. proc. amm.)