

Publicato il 28/07/2016

N. 03414/2016REG.PROV.COLL.

N. 07686/2015 REG.RIC.

N. 08355/2015 REG.RIC.

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Quarta)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sui seguenti ricorsi in appello:

1) nr. 7686 del 2015, proposto dagli avvocati Giovanni STEFANÌ, Serena TRIGGIANI, Giuseppe Andrea BASCIANI, Roberta DE SIATI, Roberta VALENTE, Clemi TINTO, Nicola GARGANO, Alessandro RUSSI, Guglielmo STARACE, Alessandra DI FRONZO, Mariella LEONE, Giuseppe DALFINO, Maria Antonietta ARMENISE, Luca DISTEFANO, Carlo DE LIDDO, Antonio BENEGIAMO, Katia DI CAGNO, Giancarlo GAROFALO, Girolamo GIANCASPRO, Giulia GIANNINI, Pierpaolo PALTERA, Nicola SELVAGGI e Alfredo MELE, rappresentati e difesi dall'avv. Luigi d'Ambrosio, con domicilio eletto presso l'avv. Alfredo Placidi in Roma, via Cosseria, 2,

contro

il SINDACATO AVVOCATI DI BARI, in persona del legale rappresentante pro tempore, e gli avvocati Pierluigi VULCANO, Antonio BELLOMO, Giuseppe BENTIVOGLIO, Vincenzo BONIFACIO, Tommaso PONTASSUGLIA, Antonella CONVERTINO, Nicola BONASIA, Pasquale BARILE e Francesco AMODIO

rappresentati e difesi dagli avv.ti Emilio Toma e Loredana Papa, con domicilio eletto presso l'avv. Alfredo Placidi in Roma, via Cosseria, 2,

nei confronti di

– MINISTERO DELLA GIUSTIZIA, in persona del Ministro pro tempore, rappresentato e difeso ope legis dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliato presso la stessa in Roma, via dei Portoghesi, 12;

– avvocati Fernando RODIO, Giuseppe CAMERLINGO e Gaetano DI MURO, non costituiti in giudizio;

– SINDACATO FORENSE DI NAPOLI, CONSIGLIO NAZIONALE FORENSE, ORDINE DEGLI AVVOCATI DI BARI, CONSIGLIO DELL'ORDINE DEGLI AVVOCATI DI BARI e COMMISSIONE ELETTORALE DEL CONSIGLIO DELL'ORDINE DEGLI AVVOCATI DI BARI, in persona dei rispettivi legali rappresentanti pro tempore, non costituiti in giudizio;

e con l'intervento di

ad adiuvandum

avvocati Paolo Maria CHERSEVANI, Tommaso BORTOLUZZI, Giuseppe SACCO e Cristina MARTINI, rappresentati e difesi dagli avv.ti Emanuela Romanelli e Gaetano Guzzardi, con domicilio eletto presso la prima in Roma, viale Giulio Cesare, 14;

2) nr. 8355 del 2015, proposto dal SINDACATO AVVOCATI DI BARI, in persona del legale rappresentante pro tempore, e dagli avvocati Pierluigi VULCANO, Antonella CONVERTINO, Vincenzo BONIFACIO, Giuseppe BENTIVOGLIO, Nicola BONASIA, Pasquale BASILE, Antonio BELLOMO, Tommaso PONTASSUGLIA e Francesco AMODIO, rappresentati e difesi dagli avv.ti Emilio Toma e Loredana Papa, con domicilio eletto presso lo studio Placidi in Roma, via Cosseria, 2,

contro

– il MINISTERO DELLA GIUSTIZIA, in persona del Ministro pro tempore, rappresentato e difeso ope legis dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliati presso la stessa in Roma, via dei Portoghesi, 12;

– il CONSIGLIO NAZIONALE FORENSE, l'ORDINE DEGLI AVVOCATI DI BARI e il SINDACATO FORENSE DI NAPOLI, in persona dei rispettivi legali rappresentanti pro tempore, non costituiti in giudizio;

nei confronti di

– avvocati Giovanni STEFANÌ, Serena TRIGGIANI, Giuseppe Andrea BASCIANI, Roberta DE SIATI, Roberta VALENTE, Clemi TINTO, Nicola GARGANO, Alessandro RUSSI, Guglielmo STARACE, Alessandra DI FRONZO, Mariella LEONE, Giuseppe DALFINO, Maria Antonietta ARMENISE, Luca DISTEFANO, Carlo DE LIDDO, Antonio BENEGLIAMO, Katia DI CAGNO, Giancarlo GAROFALO, Girolamo GIANCASPRO, Giulia GIANNINI, Pierpaolo PALTERA, Nicola SELVAGGI e Alfredo MELE, rappresentati e difesi dall'avv. Luigi d'Ambrosio, con domicilio eletto presso l'avv. Alfredo Placidi in Roma, via Cosseria, 2;

– avvocati Fernando RODIO e Gaetano DI MURO, non costituiti in giudizio;

entrambi per la riforma,

per la parte di rispettivo interesse,

della sentenza resa inter partes dal T.A.R. del Lazio, Sezione Prima, nr. 8333 del 13 giugno 2015, notificata in data 26 giugno 2015.

Visti i ricorsi in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio degli appellati avv.ti Giovanni Stefanì e altri (nel giudizio nr. 8355 del 2015), del Sindacato Avvocati di Bari e altri, nonché l'appello incidentale da questi proposto nel giudizio nr. 7686/2015, del Ministero della Giustizia (in entrambi i giudizi) e l'atto di intervento degli avv.ti Paolo Maria Chersevani e altri (nel giudizio nr. 7686/2015);

Viste le memorie prodotte dagli appellanti avv.ti Giovanni Stefanì e altri (in date 28 dicembre 2015, 7 gennaio e 7 aprile 2016 nel giudizio nr. 7686 del 2015 e 7 gennaio 2016 nel giudizio nr. 8355 del 2015), dagli appellanti Sindacato Avvocati di Bari e altri (in date 24 dicembre 2015, 7 gennaio e 23 marzo 2016 nel giudizio nr. 7686 del 2015) dal Ministero della Giustizia (in data 24 dicembre 2015 nel giudizio nr. 8355 del 2015) e dagli intervenienti ad adiuvandum (in data 4 gennaio 2016 nel giudizio nr. 7686 del 2015) a sostegno delle rispettive difese;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore, all'udienza pubblica del giorno 23 giugno 2016, il Consigliere Raffaele Greco;

Uditi gli avv.ti d'Ambrosio (anche per delega dell'avv. Romanelli) per gli appellanti avv.ti Stefani e altri e per gli intervenienti ad adiuvandum, l'avv. Papa per gli appellati e appellanti incidentali e l'avv. dello Stato Verdiana Fedeli per l'Amministrazione;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

I – L'avvocato Giovanni Stefani e gli altri avvocati in epigrafe indicati, già eletti Consiglieri dell'Ordine degli Avvocati di Bari in occasione della tornata elettorale del marzo 2015, hanno appellato la sentenza con la quale il T.A.R. del Lazio ha accolto il ricorso principale proposto dal Sindacato di Bari e dagli altri avvocati indicati in epigrafe, dichiarando illegittime le disposizioni regolamentari impugnate (in particolare, quelle contenute negli artt. 7, 9 e 14, comma 7, del decreto del Ministero della Giustizia 10 novembre 2014, nr. 170), nonché dichiarato improcedibile lo stesso ricorso nei confronti del ricorrente avvocato Pierluigi Vulcano (a sua volta risultato eletto nella medesima competizione elettorale) e dichiarato il difetto di giurisdizione del giudice amministrativo con riguardo ai quattro ricorsi per motivi aggiunti proposti avverso gli atti preparatori del procedimento elettorale del detto Consiglio dell'Ordine, l'esito del procedimento e la proclamazione degli eletti, stante la giurisdizione per tale parte del Consiglio Nazionale Forense.

L'impugnazione degli avv.ti Stefani e altri risulta affidata ai seguenti motivi:

1) violazione del diritto di difesa dei controinteressati in prime cure – con conseguente obbligo di rimessione della causa al giudice di primo grado – essendo stato loro notificato irritualmente il ricorso per abbreviazione dei termini e il successivo decreto presidenziale di accoglimento dell'istanza;

2) erroneità della tesi interpretativa propugnata dal T.A.R., in base alla quale il comma 3 dell'art. 28 della legge 21 dicembre 2012, n. 247, introdurrebbe un limite di voti insuperabile e non derogabile dal regolamento ministeriale di cui al comma 2 del medesimo articolo per motivi di tutela dell'equilibrio di genere;

3) ultrapetizione, avendo il primo giudice accolto una censura non articolata dal ricorrente in primo grado, con riguardo al vizio di violazione dell'art. 28, comma 2, della legge nr. 247 del 2012 da parte dell'art. 14, comma 7, del d.m. nr. 170 del 2014.

Si sono costituiti in giudizio il Sindacato degli Avvocati di Bari e taluni degli altri ricorrenti in prime cure, i quali si sono opposti all'accoglimento dell'appello principale e hanno proposto appello incidentale, relativamente alle statuizioni di declaratoria di difetto di giurisdizione del giudice amministrativo e di improcedibilità del ricorso introduttivo nei confronti dell'avv. Vulcano.

L'appello incidentale risulta affidato ad un unico articolato motivo, col quale si deduce: violazione dei principi generali di effettività e tutela giurisdizionale, di economia processuale e del giusto processo; mancato esercizio e illegittimo diniego dei propri poteri giurisdizionali; violazione degli artt. 3, 24, 101, 102, 103, 104, 108, 111 e 113 Cost.; difetto ed erroneità della motivazione.

In particolare, gli originari ricorrenti hanno sostenuto l'attrazione degli atti del procedimento elettorale nell'ambito della giurisdizione del giudice amministrativo, competente a giudicare l'atto presupposto, e rilevato la persistenza dell'interesse a ricorrere dell'avv. Pierluigi Vulcano, successivamente eletto quale Consigliere dell'Ordine di Bari.

Si è altresì costituito il Ministero della Giustizia, con atto di stile dal quale non è dato evincere la posizione presa in ordine all'appello.

Nel corso del giudizio, hanno spiegato intervento ad adiuvandum gli avvocati Paolo Maria Chersevani, Tommaso Bortoluzzi, Giuseppe Sacco e Cristina Martini, assumendo di essere stati proclamati vincitori alle elezioni per il rinnovo del Consiglio dell'Ordine degli Avvocati di Venezia dell'aprile 2015, e pertanto di essere pregiudicati dalla sentenza impugnata, avverso la quale hanno proposto opposizione di terzo ai sensi dell'art. 109, comma 2, cod. proc. amm.

Tanto premesso, gli intervenienti hanno articolato i seguenti motivi d'impugnazione:

- i) violazione e falsa applicazione dell'art. 28, commi 2 e 3, della legge nr. 247 del 2012 in relazione al comma 6 dello stesso articolo;
- ii) violazione e falsa applicazione dell'art. 28, commi 2 e 3, della legge nr. 247 del 2012 anche in relazione all'art. 12 disp. prel. cod. civ.;

iii) infondatezza della tesi secondo cui l'art. 28, comma 3, esprimerebbe un'ipotesi di "voto limitato";

iv) inapplicabilità concreta della particolare ipotesi di elezioni con "voto limitato" qualora il numero di elettori sia molto elevato;

v) violazione degli artt. 3, 11, 15 e 41 Cost. e dei principi costituzionali di libertà di autorganizzazione e libera manifestazione del voto; falsa applicazione del precetto recato dall'art. 28, comma 3, della legge nr. 247 del 2012 così come interpretato dal T.A.R. del Lazio;

vi) violazione e falsa applicazione dell'art. 28, comma 2, della legge nr. 247 del 2012.

In seguito, le parti private hanno ulteriormente sviluppato con memorie le rispettive tesi; da ultimo, gli appellanti incidentali hanno eccepito l'inammissibilità dell'appello, stante l'esistenza di altra sentenza del T.A.R. del Lazio (nr. 8332 del 2015), passata in giudicato, con la quale è stato annullato con effetto erga omnes il medesimo d.m. nr. 170 del 2012, nelle stesse parti annullate con la sentenza qui gravata.

II – La medesima sentenza del T.A.R. capitolino è stata altresì impugnata, con distinto appello, dagli originari ricorrenti, i quali hanno censurato, con argomentazioni sovrapponibili a quelle sviluppate nell'appello incidentale spiegato nel primo giudizio, i capi relativi alla parziale declaratoria di improcedibilità e di difetto di giurisdizione del giudice amministrativo.

In questo giudizio, il Ministero della Giustizia si è costituito opponendosi all'appello e istando per la conferma in parte qua della sentenza impugnata.

Si sono altresì costituiti gli appellati, avv.ti Stefani e altri, a loro volta opponendosi all'accoglimento dell'appello di parte avversa.

III – All'udienza del 23 giugno 2016, entrambe le cause sono state trattenute in decisione.

DIRITTO

1. In via del tutto preliminare, va disposta la riunione degli appelli in epigrafe ai sensi dell'art. 96 cod. proc. amm., trattandosi di impugnazioni proposte avverso la medesima sentenza.

2. Di poi, per una migliore comprensione delle statuizioni che seguiranno, giova premettere una sommaria ricostruzione della vicenda amministrativa e processuale per cui è causa.

2.1. Con ricorso proposto dinanzi al T.A.R. del Lazio, il Sindacato Avvocati di Bari e un gruppo di avvocati del foro di Bari hanno impugnato alcune disposizioni del decreto del Ministero della Giustizia 10 novembre 2014, nr. 170, recante “Regolamento sulle modalità di elezione dei componenti dei consigli degli ordini circondariali forensi”, adottato in attuazione dell’art. 28, comma 2, della legge 31 dicembre 2012, nr. 247, ritendendole in contrasto con i principi di democraticità e rappresentanza plurale all’interno dei Consigli dell’Ordine degli Avvocati, di parità di genere e di rappresentatività sanciti dalla stessa legge nr. 247 del 2012.

Nelle more del giudizio, e in applicazione delle regole elettorali sancite dallo stesso d.m. nr. 170/2014, sono state emanate le delibere del Consiglio dell’Ordine di Bari determinanti il numero complessivo dei componenti il Consiglio medesimo, il numero dei seggi da riservare al genere meno rappresentativo, i giorni per lo svolgimento delle elezioni e la convocazione dell’assemblea elettorale; si sono quindi svolte le elezioni e sono stati proclamati i risultati elettorali.

I ricorrenti hanno allora impugnato con quattro ricorsi per motivi aggiunti gli atti preparatori del procedimento elettorale, l’esito dello stesso e la proclamazione degli eletti, ritenendoli viziati, in via derivata, per l’illegittimità del retrostante d.m. nr. 170/2014.

2.2. Con la sentenza qui gravata, il T.A.R. del Lazio ha accolto il ricorso principale, ritenendo illegittime le disposizioni regolamentari impuginate dai ricorrenti.

In particolare, il primo giudice ha ritenuto le norme contenute negli artt. 7 e 9 del d.m. nr. 170/2014 in contrasto con il quadro normativo emergente dai commi 2 (“il genere meno rappresentato deve ottenere almeno un terzo dei consiglieri eletti”) e 3 (“ciascun elettore può esprimere un numero di voti non superiori ai due terzi dei consiglieri da eleggere, arrotondati per difetto”) dell’art. 28 della legge nr. 247/2012.

Ha chiarito infatti il T.A.R. che il numero di preferenze individuato dal comma 3 si pone come limite massimo dei voti esprimibili dai singoli elettori, e che all’interno di detto limite deve muoversi la disposizione del comma 2, posta a tutela del genere meno rappresentativo; le disposizioni regolamentari in esame avevano invece operato nel senso di tutelare l’obiettivo dell’equilibrio di genere a scapito della finalità di tutela del pluralismo di cui al comma 3, laddove:

a) consentivano a ciascun elettore di esprimere un numero di preferenze pari al numero di candidati da eleggere;

b) consentivano la presentazione di liste contenenti un numero di candidati pari a quello dei Consiglieri complessivamente da eleggere;

c) prevedevano che le schede elettorali contenessero un numero di righe pari a quello dei componenti complessivi del Consiglio da eleggere.

Per quel che concerne il comma 7 dell'art. 14 (il quale imponeva un intervento a valle del procedimento elettorale in modo da assicurare in ogni caso la quota di un terzo degli eletti per il genere meno rappresentato), il T.A.R. ha ritenuto la disposizione in contrasto con la disposizione di cui all'art. 28, comma 2, interpretata in senso conforme alla Costituzione, nella misura in cui legittimava un'alterazione ex post del risultato elettorale al fine di ristabilire l'equilibrio fra i generi.

Il giudice di primo grado ha invece rilevato l'improcedibilità del ricorso nei confronti del ricorrente avv. Pierluigi Vulcano, il quale è risultato eletto all'esito della competizione elettorale.

Infine, per quel che concerne i quattro ricorsi per motivi aggiunti, su questi il T.A.R. ha dichiarato il proprio difetto di giurisdizione, avendo gli stessi a oggetto l'impugnazione di atti la cui cognizione è attribuita al Consiglio Nazionale Forense ex art. 28, comma 12, della legge nr. 247/2012.

3. Con l'odierno appello, gli avvocati in epigrafe indicati, risultati eletti nel Consiglio dell'Ordine di Bari (e, quindi, controinteressati in prime cure), insorgono avverso le statuizioni della sentenza relative al ricorso principale.

3.1. In primo luogo, lamentano la violazione del proprio diritto di difesa a cagione dell'irrituale notificazione del decreto di abbreviazione dei termini per l'udienza di discussione del merito dinanzi al T.A.R.

3.2. In secondo luogo, assumono l'erroneità della tesi interpretativa affermata del primo giudice in relazione al quadro normativo delineato dai commi 2 e 3 dell'art. 28 della più volte citata legge nr. 247/2012.

Secondo gli appellanti, infatti, la regola contenuta nel comma 3 dell'art. 28, in quanto autoapplicativa, comporterebbe l'impossibilità per il regolamento attuativo di stabilire un limite fisso di voti esprimibili inferiore alla misura dei 2/3 degli eligendi, fatta salva invece la possibilità di prevederne uno maggiore, qualora siano espressi voti in favore dei due generi; tale ultima possibilità si ricaverebbe da una corretta interpretazione dei commi 2 e 3 dell'art. 28: la previsione contenuta nel comma 2, in base alla quale "la

disciplina del voto di preferenza deve prevedere la possibilità di esprimere un numero maggiore di preferenze se destinate ai due generi", non potrebbe infatti che fare riferimento al limite di cui al comma 3, per cui consentirebbe al regolamento di poter prevedere un numero di voti superiore al tetto dei 2/3 quando le preferenze siano destinate ai due generi (e non a candidati esponenti di uno solo di essi).

Alla luce di tale interpretazione, suffragata dall'analisi dei lavori parlamentari, le disposizioni di cui al d.m. nr. 170/2014 sarebbero perfettamente coerenti con la sovraordinata disposizione di rango primario.

3.3. Infine, gli appellanti principali deducono il vizio di ultrapetizione, rilevando che, nel ricorso di primo grado, l'illegittimità dell'art. 14, comma 7, del d.m. nr. 170/2014 era stata dedotta in via subordinata e solo quale effetto derivato della denunciata illegittimità costituzionale della prescrizione contenuta al comma 2 dell'art. 28 della legge nr. 247/2012.

Il primo giudice invece, pur avendo escluso l'incostituzionalità della norma primaria, sarebbe giunto ad affermare l'illegittimità della disposizione regolamentare sulla scorta di un diverso e autonomo profilo di contrasto con la previsione di legge, non dedotto dai ricorrenti.

4. Avverso la medesima sentenza sono altresì insorti anche gli originari ricorrenti, sia con appello incidentale che con autonomo atto di impugnazione, limitatamente alle statuizioni di declaratoria di parziale difetto di giurisdizione del giudice amministrativo e di improcedibilità del ricorso introduttivo nei confronti di uno degli istanti.

4.1. In particolare, relativamente alla declaratoria di difetto di giurisdizione, si assume che l'inscindibile legame tra il regolamento a monte e gli atti del procedimento elettorale determinerebbe l'attrazione di questi ultimi nell'ambito della giurisdizione del giudice amministrativo, competente a decidere sull'atto presupposto; tali atti, inoltre, in quanto meramente esecutivi ed applicativi del regolamento elettorale, non risultano affetti da vizi propri ma esclusivamente dall'illegittimità delle disposizioni dell'atto presupposto.

Sotto altro profilo, i ricorrenti originari rilevano che una lettura costituzionalmente orientata dell'art. 28, comma 12, e del successivo art. 36 della legge nr. 247/2012 suggerirebbe di ritenere esclusa la giurisdizione del C.N.F. nei casi in cui questo si debba pronunciare su atti esecutivi di disposizioni regolamentari alla formazione delle quali abbia partecipato (con conseguente cumulo di funzioni consultive e giurisdizionali in relazione a identico provvedimento).

4.2. Quanto alla statuizione di parziale improcedibilità del ricorso originario, si assume in sede di gravame che l'interessato, pur essendo risultato eletto nella tornata di che trattasi, conserverebbe il proprio interesse all'accertamento del regolare e legittimo svolgimento delle operazioni elettorali.

5. La ricostruzione in fatto che precede, quale ricavabile dagli atti di causa e da quella operata dal giudice di prime cure, non risulta contestata dalle parti costituite per cui, vigendo la preclusione di cui all'art. 64, comma 2, cod. proc. amm., deve considerarsi idonea alla prova dei fatti oggetto di giudizio.

6. Tutto ciò premesso, in via preliminare va dichiarata l'inammissibilità dell'intervento ad adiuvandum degli avv.ti Paolo Maria Chersevani e altri, nei limiti e con gli effetti di seguito precisati.

Ed invero, gli intervenienti hanno sostenuto che il proprio intervento deve intendersi aver valore di opposizione di terzo, ai sensi dell'art. 109, comma 2, cod. proc. amm., essendo essi risultati eletti alle ultime elezioni del Consiglio dell'Ordine degli Avvocati di Venezia, e quindi pregiudicati dalla sentenza in epigrafe.

Tuttavia, per costante giurisprudenza la legittimazione a proporre opposizione di terzo nei confronti della decisione del giudice amministrativo resa tra altri soggetti va riconosciuta non a qualsiasi terzo, ma a coloro che rivestano qualità di controinteressati pretermessi, di controinteressati sopravvenuti o di controinteressati non facilmente identificabili, ovvero, più in generale, a chi sia titolare di una situazione giuridica autonoma e incompatibile, rispetto a quella riferibile alla parte risultata vittoriosa per effetto della sentenza oggetto di opposizione, con esclusione, di conseguenza, dei titolari di un diritto dipendente, ovvero di soggetti interessati di riflesso, non sussistendo per questi, per definizione, il requisito dell'autonomia della loro posizione soggettiva (cfr. Cons. Stato, sez. III, 2 novembre 2015, nr. 4991; id., sez. IV, 18 novembre 2013, nr. 5451).

Alla luce di ciò, e tenuto conto che l'interesse allegato dagli odierni intervenienti si ricollega all'applicazione delle disposizioni regolamentari impugnate col ricorso introduttivo del giudizio di primo grado, appare evidente come la loro posizione giuridica non possa essere assimilata ad alcuna delle ipotesi sopra elencate, atteso che, per altrettanto pacifica giurisprudenza, a fronte dell'impugnazione immediata di regolamenti, non sono mai configurabili controinteressati all'accoglimento del ricorso in considerazione della natura generale delle disposizioni regolamentari (cfr. Cons. Stato, sez. IV, 17 novembre 2015, nr. 5230; id., sez. VI, 21 giugno 2006, nr. 3717; id., sez. V, 17 maggio 2005, nr. 6420).

Opinare diversamente significherebbe riconoscere legittimazione a esperire il rimedio di cui all'art. 109, comma 2, cod. proc. amm. nel presente giudizio a tutti gli avvocati che siano stati eletti, o anche solo

candidati, in tutte le elezioni forensi svoltesi sul territorio nazionale dopo l'entrata in vigore del d.m. nr. 170/2014, il che è palesemente assurdo.

È appena il caso di precisare che diversa è la posizione degli odierni appellanti principali, la cui posizione era certamente di controinteressati in prime cure, essendo essi interessati proprio alla procedura elettorale nell'ambito della quale è stato proposto il ricorso originario, e conservando quindi la propria legittimazione processuale anche indipendentemente dalla parziale declaratoria di difetto di giurisdizione cui è pervenuto il primo giudice.

In definitiva, dovendo quindi qualificarsi come indiretto e riflesso il pregiudizio lamentato dagli odierni opposenti, ne discende che il loro intervento non può ricondursi ad opposizione di terzo, dovendo qualificarsi come un mero intervento ad adiuvandum spiegato ai sensi dell'art. 97 cod. proc. amm., con la conseguente impossibilità di integrare o ampliare il thema decidendum (ciò che esonera il Collegio dall'esame dei motivi di gravame autonomamente formulati nell'atto di intervento).

7. Passando all'esame degli appelli, gli stessi si appalesano entrambi infondati.

8. Va in primo luogo esaminato il primo motivo d'impugnazione degli originari ricorrenti (nonché dell'appello incidentale dagli stessi proposto nel giudizio instaurato da controparte), col quale è censurata la declaratoria di parziale inammissibilità per difetto di giurisdizione, tenuto conto della priorità logica delle questioni di giurisdizione e del fatto che l'eventuale fondatezza di detto motivo determinerebbe in parte qua la regressione del giudizio al primo giudice, ex art. 105, comma 2, cod. proc. amm.

Il motivo è infondato, innanzi tutto per l'assorbente ragione che non può essere invocata, come vorrebbero gli appellanti incidentali, una sorta di "attrazione" nell'ambito della giurisdizione amministrativa degli atti relativi alla procedura elettorale, con conseguente loro sottrazione alla cognizione del C.N.F., per ragioni di connessione con l'impugnativa del presupposto d.m. nr. 170/2014.

Al riguardo, l'indirizzo costante della S.C. è nel senso dell'inesistenza di una regola di connessione fra cause appartenenti a giurisdizioni diverse, essendo ordinariamente inderogabile il riparto della giurisdizione, registrandosi solo poche e limitate eccezioni, giustificate dai principi di concentrazione ed effettività della tutela e di ragionevole durata del processo, nell'ambito della giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo (cfr. Cass. civ., sez. un., 7 giugno 2012, nr. 9185; id., 28 dicembre 2007, nr. 27169; id., 20 aprile 2007, nr. 9358; id., 13 giugno 2006, nr. 13659; id., 15 maggio 2003, nr. 7621).

Non può peraltro condividersi l'avviso degli appellanti incidentali, secondo la quale, indipendentemente da un formale richiamo all'istituto della connessione, la giurisdizione del C.N.F. potrebbe escludersi per il fatto che nel caso di specie i vizi dedotti non erano propri degli atti relativi al procedimento elettorale, ma discendevano in via derivata da quelli lamentati nei confronti del regolamento ministeriale a monte; tale impostazione infatti si pone in contrasto con la prevalente giurisprudenza in materia di giurisdizione speciale degli ordini professionali – intervenuta per lo più sotto il vigore della previgente disciplina di cui all'art. 6 del decreto legislativo luogotenenziale 23 novembre 1944, nr. 382 -, la quale, al contrario, interpreta estensivamente la cognizione dei consigli nazionali, essendo questa stata posta dal legislatore a salvaguardia dell'autonomia degli ordini professionali stessi (cfr. Cass. civ., sez. un., ord. 3 novembre 2009, nr. 23209; id., ord. 10 giugno 2003, nr. 9266).

Quanto ai problemi di interferenza fra i giudizi che indubbiamente possono discendere dalla stretta connessione fra gli atti impugnati e dall'incidenza dei vizi dedotti, questi possono essere risolti applicando gli ordinari strumenti processuali in tema di rapporti fra cause connesse; e, quindi, il C.N.F. investito dell'impugnativa degli esiti delle elezioni e della relativa procedura potrà alternativamente sospendere il giudizio in via pregiudiziale ovvero, ove a sua volta investito anche dei vizi del regolamento presupposto, potrà accertarne incidentalmente la legittimità e se del caso disapplicarlo (cfr. per un caso analogo, Cass. civ., sez. un., 23 giugno 2005, nr. 13445).

9. Infondato è anche il secondo motivo articolato dagli originari istanti, col quale si censura la statuizione di parziale improcedibilità dell'impugnazione quanto alla posizione di uno degli originari ricorrenti, risultato eletto all'esito della tornata elettorale.

Al riguardo, in disparte la circostanza che dalla lettura del verbale dell'udienza di merito dinanzi al primo giudice emerge che fu proprio la difesa di parte ricorrente a segnalare la circostanza sopravvenuta (segnalazione la quale altro senso non poteva avere che quello di evidenziare un mutamento della situazione di fatto tale da privare di utilità per l'interessato la definizione del giudizio), è assorbente il rilievo che nel processo amministrativo, essendo l'iniziativa di parte subordinata all'esistenza del presupposto processuale dell'interesse a ricorrere, non è possibile coltivare un ricorso a fini meramente emulativi o di tutela dell'astratta legalità, quando il suo accoglimento determinerebbe effetti pregiudizievoli per lo stesso istante (nella specie, l'annullamento dell'elezione dell'interessato, il quale non risulta aver ritenuto di dimettersi per far constare il proprio dissenso rispetto alle regole elettorali).

10. Venendo all'appello principale, può prescindersi dall'eccezione di sua inammissibilità sollevata dagli appellanti con la memoria depositata in data 23 marzo 2016, perché – come detto – anch'esso risulta infondato nel merito.

11. Principiando dal suo primo mezzo, col quale si lamenta una lesione del diritto di difesa degli odierni appellanti da parte del giudice di primo grado, lo stesso – ove fondato – comporterebbe anch'esso un annullamento della sentenza con rinvio al primo giudice, ai sensi dell'art. 105, comma 1, cod. proc. amm.

Tuttavia, la doglianza non merita favorevole delibazione.

Ed invero, secondo gli istanti la violazione del diritto di difesa in prime cure si sarebbe concretizzata nell'aver i ricorrenti proceduto, dopo aver ottenuto l'abbreviazione dei termini processuali, a notificare il relativo decreto a mezzo P.E.C., e quindi con una modalità inidonea ad assicurare la legale conoscenza della disposta abbreviazione dei termini, e quindi a consentire alle parti intime un utile ed effettivo esercizio del diritto di difesa.

Tuttavia, dall'esame del fascicolo di primo grado emerge che i ricorrenti erano stati espressamente autorizzati, col medesimo decreto presidenziale di data 31 marzo 2015 che aveva consentito l'abbreviazione dei termini (in calce alla relativa istanza), anche alla notifica dello stesso provvedimento ai sensi dell'art. 52, comma 2, cod. proc. civ., e, quindi, in una delle forme speciali previste dall'art. 151 cod. proc. civ., per le quali è sufficiente l'idoneità allo scopo e che vi sia la prova del suo conseguimento in tempi tali da non comportare una lesione del diritto di difesa (cfr., sul punto, Cass. civ., sez. un., 22 giugno 2007, nr. 14571; id., sez. trib., 25 marzo 2003, nr. 4319).

Orbene, sempre dall'esame degli atti di primo grado risulta che le parti così intime, non solo esercitarono regolarmente il proprio diritto di difesa dinanzi al T.A.R. mediante deposito di memorie e documenti, ma all'udienza di trattazione della causa, pur sollevando un'eccezione di generica irrivalità della notifica de qua, nulla ecceperono in ordine al decreto presidenziale che la aveva autorizzata ed alla ricorrenza dei relativi presupposti.

12. Passando al secondo mezzo, col quale sono criticate le conclusioni del primo giudice nel senso della illegittimità delle regole introdotte dagli artt. 7 e 9 del d.m. nr. 170/2014 in ordine al numero dei voti di preferenza esprimibili, in correlazione con il necessario rispetto del principio dell'equilibrio di genere, la Sezione non può non rimarcare l'estrema infelicità della formulazione normativa primaria di riferimento, verosimilmente discendente dall'inserimento, nel corso dei lavori parlamentari, nel comma 2 dell'art. 28

della legge nr. 247 del 2012 dell'inciso per cui: "...Il genere meno rappresentato deve ottenere almeno un terzo dei consiglieri eletti", senza affrontare partitamente la questione del rapporto fra tale previsione e il numero massimo di voti esprimibili stabilito dal successivo comma 3.

Tuttavia, la lettura del quadro normativo proposta dagli appellanti principali (e richiamata al precedente punto sub 3.2) non persuade, determinando quale effetto potenziale lo svuotamento totale del principio espresso dalla disposizione primaria di cui al citato comma 3, e cioè l'indiscriminata possibilità di superamento del limite di voti esprimibili ivi fissato quante volte – e si intuisce che è la quasi totalità dei casi – alle elezioni concorrano candidati di entrambi i generi.

Ma, andando per ordine, un primo effetto dell'interpretazione di parte appellante, laddove qualifica come autoapplicativa la disposizione del ridetto comma 3 dell'art. 28, è che il regolamento ministeriale nulla potrebbe stabilire circa il numero di voti che ciascun elettore può esprimere (se non richiamare pedissequamente il limite dei 2/3 fissato dalla norma primaria, lasciando a ciascun singolo elettore la decisione di se e quanti voti esprimere nell'ambito di tale limite); viceversa, l'interpretazione che qui si preferisce, che vede nel limite dei 2/3 una prescrizione rivolta alla fonte regolamentare e non direttamente agli elettori, consente al regolamento, almeno in astratto, di modulare le cifre dei voti esprimibili, salvo restando il tetto dei 2/3, a seconda di diverse variabili (come ad esempio il numero degli iscritti al singolo ordine interessato, il numero delle liste partecipanti alla tornata elettorale etc.).

In tal senso, è del tutto condivisibile l'avviso del primo giudice per cui con il comma 3 dell'art. 28 il legislatore avrebbe inteso introdurre il sistema del c.d. "voto limitato", al fine di evitare il formarsi di liste "blindate" suscettibili di esprimere la totalità degli eletti: a fronte di tale ratio normativa, è vano richiamare (come fanno gli odierni appellanti) l'assenza di connotazioni politiche o ideologiche nelle liste elettorali in competizione in questo tipo di elezioni, atteso che – una volta ammessa la possibilità di presentarsi in liste, oltre che individualmente (in tal senso, esplicitamente, l'art. 6 del medesimo d.m.) – quale che sia l'elemento unificante di ciascuna lista, finanche se fosse meramente amicale, la necessità di assicurare il pluralismo nella rappresentanza degli eletti corrisponde a un'esigenza effettivamente sussistente e ragionevole.

In secondo luogo, l'evidenziata mancanza di coordinamento fra le previsioni contenute nei commi 2 e 3 dell'art. 28 non implica necessariamente che la prima debba considerarsi sic et simpliciter derogatoria del limite espresso dalla seconda; ché, anzi, l'obbligatorietà di una composizione del Consiglio tale da rispettare un certo equilibrio tra i generi, comportando il dovere degli interessati di adottare misure intese ad assicurare tale risultato (sia nella predisposizione delle liste che nell'espressione dei voti),

condurrebbe – come detto – a un sostanziale “dissolvimento” del limite dei 2/3, ove non lo si intendesse come “tetto” in ogni caso inderogabile.

In definitiva, il comma 3 dell’art. 28 deve essere considerato quale vera e propria norma di chiusura intesa a stabilire il numero massimo di voti che ciascun elettore può esprimere nel corso delle elezioni, e a cui il regolamento attuativo non può che adeguarsi; conseguentemente, l’esigenza di assicurare l’equilibrio fra i generi deve essere assicurata dalla fonte regolamentare tenendo fermo il rispetto della regola del “voto limitato” così espressa, e quindi modulando le preferenze esprimibili nell’ambito del limite massimo stabilito dalla norma.

A fronte di tali piane conclusioni, del tutto coerenti con la ratio delle disposizioni esaminate e le uniche in grado di conciliarne in modo armonico le rispettive finalità, assumono carattere recessivo le argomentazioni degli appellanti principali, basate anche su copiosi richiami agli atti parlamentari relativi all’iter di formazione della legge nr. 247/2012, essendo principio noto alla giurisprudenza quello del carattere complementare e non decisivo dei lavori preparatori nell’interpretazione della legge, rispetto a quella ricavabile dal dato letterale e logico (cfr. Cass. civ., sez. un., 18 maggio 1994, nr. 4837; id., sez. I, 27 febbraio 1995, nr. 2230).

13. Infine deve essere respinto anche l’ultimo motivo di impugnazione proposto dagli appellanti principali, relativo al preteso vizio di ultrapetizione in cui sarebbe incorso il primo giudice.

Infatti, nonostante sia vero che nel ricorso di primo grado l’illegittimità della norma regolamentare era stata dedotta solo quale effetto derivato della denunciata illegittimità costituzionale del comma 2 dell’art. 28, l. nr. 247/2012, tuttavia in virtù dei noti insegnamenti della giurisprudenza costituzionale sull’obbligo di “interpretazione conforme” (e, cioè, della necessità, prima di sollevare dinanzi alla Corte costituzionale la questione di legittimità di una norma di legge, di verificarne la possibilità di un’interpretazione conforme ai canoni costituzionali: cfr. ex plurimis e fra le più recenti, Corte cost., 14 luglio 2015, nr. 153; id., 26 maggio 2015, nr. 92; id., 13 febbraio 2014, nr. 23), non può certamente ritenersi preclusa al giudice, nello scrutinio della censura, la ricerca di un’interpretazione costituzionalmente orientata della norma e la conseguente valutazione di legittimità del provvedimento impugnato alla luce della norma così interpretata.

È quanto avvenuto nel caso di specie, avendo il primo giudice ritenuto di dare un’interpretazione del citato art. 28, comma 2, in linea con gli insegnamenti della Corte costituzionale, la quale, come è noto, ha giudicato legittime le norme a tutela dell’equilibrio di genere nelle competizioni elettorali, a condizione

che le stesse si limitino a promuovere un certo esito elettorale piuttosto che a prefigurarlo come obbligatorio (cfr. sent. 14 gennaio 2010, nr. 4).

Siffatta interpretazione conforme, contrariamente a quanto si assume nell'appello in via subordinata, è tutt'altro che impraticabile nel caso di specie, tenuto conto dell'inserimento della disposizione nell'ambito di un contesto normativo manifestamente rivolto a orientare la fonte regolamentare attuativa: di modo che il verbo "deve" impiegato dal legislatore, malgrado la sua apparente perentorietà, non può che essere inteso come "conformativo" del potere regolamentare, nel senso che il regolamento deve essere congegnato in modo tale da assicurare meccanismi idonei, per quanto possibile, ad assicurare una rappresentanza del genere minoritario almeno nei termini percentuali indicati (e salva restando la facoltà del regolamento di individuare, nei limiti pure indicati in sentenza sulla scorta della giurisprudenza costituzionale, i concreti e specifici meccanismi con cui questo risultato dovrà essere assicurato).

Tale essendo la portata della previsione di rango primario, correttamente il primo giudice ne ha inferito l'illegittimità della disposizione regolamentare, la quale invece prevedeva un meccanismo di correzione ex post del risultato elettorale, in tal modo incidendo sui voti espressi dai partecipanti alla consultazione.

14. In conclusione, e alla stregua di tutto quanto fin qui osservato, si impone una pronuncia di reiezione di tutti gli appelli qui riuniti, con la integrale conferma della sentenza impugnata.

Le questioni vagliate esauriscono altresì la vicenda sottoposta alla Sezione, essendo stati toccati tutti gli aspetti rilevanti a norma dell'art. 112 cod. proc. civ., in aderenza al principio sostanziale di corrispondenza tra chiesto e pronunciato (come chiarito dalla giurisprudenza costante: cfr. plurimis, per le affermazioni più risalenti, Cass. civ., sez. II, 22 marzo 1995, nr. 3260 e, per quelle più recenti, Cass. civ., sez. V, 16 maggio 2012, nr. 7663). Gli argomenti di doglianza non espressamente esaminati sono stati dal Collegio ritenuti non rilevanti ai fini della decisione e comunque inidonei a supportare una conclusione di tipo diverso.

15. In considerazione della complessità e novità delle questioni esaminate, le spese del grado possono essere compensate.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quarta), definitivamente pronunciando, riuniti gli appelli in epigrafe, li respinge, respingendo altresì l'appello incidentale, e, per l'effetto, conferma la sentenza impugnata.

Compensa tra le parti le spese del presente grado del giudizio.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 23 giugno 2016 con l'intervento dei magistrati:

Filippo Patroni Griffi, Presidente

Nicola Russo, Consigliere

Raffaele Greco, Consigliere, Estensore

Fabio Taormina, Consigliere

Silvestro Maria Russo, Consigliere

L'ESTENSORE

Raffaele Greco

IL PREWSIDENTE

Filippo Patroni Griffi

IL SEGRETARIO

