

TAR Lazio, Sez. I, 11/07/2019, n. 9177 - Rel. Cons. Dott. Ivo Correale

«Sono devolute al Giudice amministrativo le controversie in tema di “operazioni elettorali”, mentre spetta al Giudice ordinario la cognizione delle controversie concernenti l’ineleggibilità, le decadenze e le incompatibilità dei singoli.

Spetta all’ a.g.o. la cognizione delle controversie concernenti la decadenza, l’ineleggibilità e l’incompatibilità, in quanto si tratta di questioni inerenti l’elettorato passivo che, come tali, concernono la tutela di posizioni di diritto soggettivo perfetto e la giurisdizione del g.o. non incontra limitazioni o deroghe per il caso in cui la questione di eleggibilità venga introdotta mediante impugnazione del provvedimento di convalida degli eletti o di proclamazione, perché anche in tale ipotesi la decisione verte comunque non sull’annullamento dell’atto amministrativo in quanto tale per vizi di legittimità, bensì sul diritto soggettivo perfetto inerente l’elettorato attivo o passivo» (Massima non ufficiale)

Il Tribunale [Omissis]

Rilevato in fatto e considerato in diritto quanto segue;

Rilevato che, con rituale ricorso a questo Tribunale, l’avv. [Omissis] impugnava – chiedendone l’annullamento previa sospensione – i provvedimenti concernenti l’esito dell’elezione dei componenti del Consiglio Nazionale Forense (“CNF”), indetta con comunicazione del 20 novembre 2018 ad opera del Direttore Generale del Dipartimento per gli Affari di Giustizia del Ministero della Giustizia;

Rilevato che, in particolare, il ricorrente evidenziava di ricoprire la carica di Presidente del Consiglio dell’Ordine degli Avvocati (“COA”) di [Omissis] e di aver partecipato, in tale veste, all’elezione del componente di diritto relativo al Distretto di Corte di Appello di [Omissis], ove era risultato secondo nel numero di preferenze, dopo l’avv. [Omissis], Presidente del COA di [Omissis];

Rilevato che l’avv. [Omissis], in merito, richiamava l’art. 34 della l. n. 247/2012, il quale, al comma terzo, stabilisce che “...non può appartenere per più di due mandati consecutivi allo stesso ordine circondariale il componente eletto in tali distretti...” e che, avendo il COA di [Omissis] già espresso per i due precedenti e consecutivi mandati elettorali un proprio iscritto quale componente del CNF, il ricorrente aveva titolo ad essere lui proclamato eletto in luogo dell’avv. [Omissis], contrariamente a quanto, a conclusione della procedura, era risultato deliberato dal CNF dopo la trasmissione del relativo verbale di accertamento delle operazioni elettorali da parte della competente commissione ministeriale;

Rilevato che il ricorrente lamentava, in sintesi, con un primo motivo di ricorso, la violazione del suddetto art. 34, comma primo, l n. 247/2012 e varie forme sintomatiche di eccesso di potere, in quanto il tenore letterale della norma è chiaro nell’escludere l’eleggibilità dei componenti che abbiano espletato due mandati consecutivi e, non dettando una disciplina intertemporale, doveva applicarsi anche ai mandati svolti sotto il regime previgente alla “riforma” di cui a tale legge del 2012;

Rilevato che, oltre all'avv. [Omissis], il ricorrente individuava altri quattro avvocati in situazione confliggente con tale norma e che, richiamando i principi affermati dalla Corte di Cassazione con la sentenza resa dalle Sezioni Unite n. 32781/2018, da cui si era dato luogo all'interpretazione autentica della legge del 2012 sul rinnovo degli ordini circondariali, evidenziava che la "ratio" di tale norma era quella di avvicendamento e "par condicio" nell'accesso agli organi di vertice dell'avvocatura, da applicarsi senza alcun differimento;

Rilevato che l'avv. [Omissis] lamentava, con un secondo motivo di ricorso, anche la violazione del comma terzo del richiamato art. 34, oltre a diverse forme di eccesso di potere, in quanto, nelle elezioni dei componenti del CNF, si deve osservare, oltre al limite "soggettivo" dei due mandati consecutivi anche il diverso limite, "oggettivo", dall'appartenenza del componente eletto per non più di due mandati consecutivi al medesimo ordine circondariale del distretto, al fine di consentire a tutti i circondari di un medesimo distretto di poter esprimere un componente nel massimo organo di rappresentanza dell'avvocatura, garantendo così il pluralismo ed il confronto dialettico generale, specie con riferimento agli ordini appartenenti a circondari di più ridotte dimensioni;

Rilevato che, per il ricorrente, anche tale condizione non era stata rispettata, dato che la preferenza per lo stesso avv. [Omissis] era stata espressa da più di due mandati consecutivi dallo stesso ordine circondariale;

Rilevato che si costituivano formalmente in giudizio il CNF e il Ministero della Giustizia;

Rilevato che entrambi depositavano distinte memorie per la fase cautelare;

Rilevato che il Ministero evidenziava come, alla stregua delle norme vigenti, il compito della commissione ministeriale nominata ai sensi dell'art. 11 del d. lgs. lgt. n. 382/1944 risulti circoscritto unicamente ad accertare l'osservanza delle disposizioni della legge elettorale e il risultato della votazione, ma non anche alla proclamazione dei vincitori, demandata invece al Consiglio "uscente", con conseguente carenza di legittimazione passiva della commissione e, per essa, del Ministero costituito, anche quale mero organo straordinario, a cui non è imputabile il risultato della consultazione elettorale;

Rilevato che il Ministero si soffermava anche sul merito della controversia, illustrando le ragioni di infondatezza delle censure proposte dal ricorrente;

Rilevato che il CNF, nella sua memoria, eccepiva l'inammissibilità del ricorso sotto vari profili: a) per violazione dell'art. 41 c.p.a., data la mancata notificazione al Ministero della Giustizia; b) per difetto delle condizioni dell'azione, in quanto il ricorrente, designato ma non eletto nel distretto di [Omissis], non vantava alcuna posizione differenziata o qualificata che lo legittimasse a contestare i risultati delle elezioni che si erano svolte nei distretti di Corte di Appello diversi da quelli di [Omissis] (Bologna, Catanzaro, Trieste e Venezia), a cui appartenevano gli altri quattro avvocati di cui pure era contestata l'elezione, fermo restando che, nella controversia sulla legittimità dei risultati elettorali del CNF, il soggetto che può astrattamente vantare

una posizione giuridica qualificata e differenziata è il solo Consiglio dell'Ordine al quale il voto spetta o, a tutto voler concedere, il designato non eletto nel distretto di Corte di appello, ma al solo fine di contestare il risultato relativo a quel singolo distretto; c) per mancata impugnazione delle deliberazioni degli altri COA del distretto di appartenenza dell'avv. [Omissis] che avevano designato l'avv. [Omissis]; d) per difetto di giurisdizione del giudice amministrativo, vertendosi in materia di diritti soggettivi in ordine alla sussistenza, o meno, dei requisiti di eleggibilità in capo a taluni componenti;

Rilevato che il CNF si soffermava anche esso sul merito della controversia, contestandone la fondatezza;

Rilevato che si costituiva in giudizio anche l'avv. [Omissis], proponendo eccezioni e argomentazioni di merito sostanzialmente coincidenti con quelle del CNF;

Rilevato, che, rinviata la prima camera di consiglio su istanza di parte ricorrente, in prossimità della successiva, costui depositava una memoria principalmente a confutazione delle eccezioni delle parti costituite, soffermandosi, ai fini dell'evidenziato difetto di giurisdizione, sull'osservazione per la quale il presente contenzioso attiene alla regolarità del procedimento elettorale, che comprende la fase di verifica dei requisiti degli eletti;

Rilevato che, alla camera di consiglio del 3 luglio 2019, la causa, previo avviso alle parti ex art. 60 c.p.a., era trattenuta in decisione;

Considerato che la controversia può definirsi ai sensi della ora richiamata norma con sentenza in forma "semplificata", data la evidente inammissibilità del ricorso per difetto di giurisdizione, secondo la relativa eccezione, da esaminarsi per prima perché assorbente quelle ulteriori sollevate dalle parti;

Considerato, infatti – e in disparte la circostanza per cui il Ministero della Giustizia si è costituito in giudizio, sanando l'eventuale difetto di notificazione di cui all'eccezione di inammissibilità ex art. 41 c.p.a. supra richiamata sub a) – che lo stesso ricorrente, a pag. 6 del ricorso, nell'impostare le proprie difese e richiamando il contenuto dell'art. 34 cit., ha affermato che "...Vi è in sostanza un ulteriore limite di eleggibilità che riguarda in questo caso il singolo componente e si aggiunge a quello riferito all'ordine di appartenenza...", così evidenziando che di questione di "eleggibilità" si controverte nel presente contenzioso;

Considerato che, infatti, nel gravame non si rinvencono censure orientate a contestare lo svolgimento delle operazioni elettorali in quanto tali, in relazione a conteggio di preferenze, legittima presenza di componenti della commissione ministeriale o altro ma solo sulla possibilità degli avvocati indicati di potere essere valutati in possesso dei requisiti di elettorato passivo specifico;

Considerato che la Corte di Cassazione Civile a Sezioni Unite, con sentenza 6.2.2006, n. 2451, ha avuto modo di precisare, proprio in relazione a elezione al CNF, di aver già rilevato (sentenza 12.3.03, n. 3601) che in tema di contenzioso elettorale amministrativo le controversie aventi ad oggetto in modo diretto l'accertamento della titolarità o meno

del diritto di elettorato attivo/passivo in capo alle persone ammesse alla votazione o a essere votate sono devolute alla giurisdizione del Giudice ordinario, quale che sia la natura (pubblica o privata) dell'ente interessato, atteso che i diritti di elettorato rilevano quali diritti soggettivi pubblici e, in quanto tali, non possono essere degradati dalla Pubblica Amministrazione;

Considerato, pertanto, che la Suprema Corte ha pure chiarito in senso generale che sono devolute al Giudice amministrativo le controversie in tema di "operazioni elettorali", mentre spetta al Giudice ordinario la cognizione delle controversie concernenti l'ineleggibilità, le decadenze e le incompatibilità dei singoli (Cass. SSUU, 4.5.04, n. 8469 e 1.7.92, n. 8084);

Considerato che appare utile riportare il pensiero del Supremo Consesso, laddove, nella sentenza del 2006 sopra richiamata, ha specificato ancor meglio che "...In altri termini, la giurisdizione in tema di contenzioso elettorale amministrativo è distribuita tra Giudice amministrativo e Giudice ordinario, spettando al primo le controversie che riguardano le operazioni elettorali e al secondo le questioni che, ancorché insorte nel procedimento elettorale preparatorio, attengono alla eleggibilità (Cass. sez. un. 22 gennaio 2002, n. 717), sì che le controversie aventi ad oggetto, in modo diretto, l'accertamento della titolarità o meno del diritto di elettorato attivo in capo alle persone ammesse alla votazione, sono devolute alla giurisdizione del Giudice ordinario (Cass. sez. un., 12 marzo 2003, n. 3601)";

Considerato che in quel caso le SSUU conclusero per la giurisdizione del g.a. ma solo perché in contestazione in quella sede – a differenza del caso di specie – vi era la verifica, da parte della Commissione di cui all'art. 11 del d.lgs.lgt. n. 382/44, delle modalità di svolgimento della competizione elettorale e, in particolare, dell'accertamento della data in cui si erano svolte presso i vari Consigli dell'ordine professionale, le elezioni per la nomina dei membri del Consiglio Nazionale Forense, contestazione che non riguardava, pertanto, la eleggibilità alla detta "carica";

Considerato che nel caso in esame nella presente sede, invece, è in contestazione proprio il profilo di elettorato passivo relativo alla "eleggibilità" o meno dell'avv. [Omissis] (e degli altri quattro avvocati indicati), con conseguente questione che coinvolge un diritto soggettivo perfetto e non posizioni di interesse legittimo, riscontrabili soltanto in quelle strettamente inerenti alle votazioni, all'apertura e alla chiusura dei seggi e a tutte quelle riguardanti gli atti che concorrono a formare il complesso procedimento elettorale, il quale è disciplinato da norme poste a tutela dell'interesse pubblico all'ordinato svolgimento della competizione;

Considerato, come detto, che nel caso di specie non è in contestazione lo svolgersi delle operazioni elettorali, sia pure in senso lato, ma solo il diritto di elettorato passivo, e la conseguente eleggibilità dei soggetti individuati dal ricorrente;

Considerato che non può condividersi la tesi di quest'ultimo a sostegno della giurisdizione del g.a., secondo il quale il presente contenzioso attiene alla regolarità del procedimento elettorale, che comprende la fase di verifica dei requisiti degli eletti,

in quanto ciò farebbe rientrare nell'ambito delle operazioni elettorali anche i profili "a monte" concernenti l'ineleggibilità, le decadenze e le incompatibilità dei singoli, invece esplicitamente riconosciuti dalla Corte di Cassazione come relative a diritti soggettivi, non di pertinenza della g.a.;

Considerato, infatti, che la giurisprudenza ha avuto modo di precisare, sotto questa prospettiva, che, in ordine al criterio cardine del "petitum sostanziale", spetta all' a.g.o. la cognizione delle controversie concernenti la decadenza, l'ineleggibilità e l'incompatibilità, in quanto si tratta di questioni inerenti l'elettorato passivo che, come tali, concernono la tutela di posizioni di diritto soggettivo perfetto e che la giurisdizione del g.o. non incontra limitazioni o deroghe per il caso in cui la questione di eleggibilità venga introdotta mediante impugnazione del provvedimento di convalida degli eletti o di proclamazione, perché anche in tale ipotesi la decisione verte comunque non sull'annullamento dell'atto amministrativo in quanto tale per vizi di legittimità, bensì sul diritto soggettivo perfetto inerente l'elettorato attivo o passivo (Cons. Stato, Sez. IV, 8.5.13, n. 2502; v. anche: Cass. Civ., SSUU, 9.11.09 n. 23862);

Considerato, pertanto, che trattandosi di questione inerente a diritto soggettivo e non ravvisandosi alcuna ipotesi di giurisdizione esclusiva di questo Tribunale, la giurisdizione in "subiecta materia" non può che ricadere sull'a.g.o., a cui la causa deve pertanto essere rimessa ai sensi dell'art. 11 c.p.a.;

Considerato che la novità e peculiarità della questione giustifica eccezionalmente la compensazione integrale delle spese di lite;

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Prima), definitivamente pronunciando ai sensi dell'art. 60 c.p.a. sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo dichiara inammissibile per difetto di giurisdizione.

Rimette ai sensi dell'art. 11 c.p.a. la causa al competente Tribunale Civile, avanti al quale dovrà essere riassunta entro il termine perentorio di mesi tre dal passaggio in giudicato della presente decisione, pena, in difetto, l'estinzione degli effetti processuali e sostanziali delle domande formulate nel corso del presente giudizio.

Spese compensate.

Il presente documento non costituisce fonte ufficiale e la sua diffusione ha solo scopo divulgativo. Il relativo testo è stato reperito e trascritto da fonti affidabili. Tuttavia, si invitano gli interessati a verificarlo su una fonte ufficiale.

Ragionando_weblog è edito dallo studio legale Lucenti e Gattoni stp

Studio dell'anno 2019 Il Sole24 Ore

www.lucentiegattonistp.eu - p.i. 02201870413

Ragionando è un prodotto Jusdicere

