



r.g. nn. 26154 e 26163/2011

TRIBUNALE ORDINARIO DI ROMA

SEZIONE II CIVILE

così composto:

Maurizio Durante

Presidente

Laura Scalia

Giudice rel. est.

Matilde Carpinella

Giudice

sciogliendo la riserva che precede, sul reclamo proposto ex art. 669
terdecies c.p.c. nei procedimenti nn. 26154 e 26163 dell'anno 2011

da

MONDA Nicola, LETZENER Hansjorg, MASI Angelo, LAPENNA Michele, CARDINALE Giovanni, MARIANI Massimò, GIANASSO Andrea, BONFA' Fabio, Consiglio dell'Ordine degli Ingegneri di Napoli, Consiglio dell'Ordine degli Ingegneri di Salerno, Consiglio dell'Ordine degli Ingegneri di Potenza, Consiglio dell'Ordine degli Ingegneri di Perugia, Consiglio dell'Ordine degli Ingegneri di Matera, Consiglio dell'Ordine degli Ingegneri di Bolzano, Consiglio dell'Ordine degli Ingegneri di Taranto, Consiglio dell'Ordine degli Ingegneri di Lucca, Consiglio dell'Ordine degli Ingegneri di Arezzo, Consiglio dell'Ordine degli Ingegneri di Torino, Consiglio dell'Ordine degli Ingegneri di Biella, Consiglio dell'Ordine degli Ingegneri di Padova, Consiglio dell'Ordine degli Ingegneri di Siracusa, (Avv.ti Giovanni Leone, Ferruccio Auletta)

reclamanti

nei confronti di

STRICCHI Silvio

(Avv. Carmela Cappello)

reclamato

e

MINISTERO DELLA GIUSTIZIA, in persona del Ministro in carica

convenuto non costituito

nonché

ZAMBRANO Armando
(Avv. Lorenzo Lentini)

terzo intervenuto

e

CONSIGLIO NAZIONALE DEGLI INGEGNERI, in persona del
Presidente e legale rappresentante
(Avv. Gianluigi Pellegrino)

terzo intervenuto

Oggetto: reclamo avverso ordinanza in data 4.4.2011.

1. § *Sui fatti di lite.*

Con ricorso proposto ai sensi degli artt. 669 *ter*, 700 c.p.c., l'ingegner Silvio Stricchi, componente del Consiglio Nazionale degli Ingegneri, per brevità d'ora in poi anche solo CNI, esposto di essere stato proclamato eletto giusta decreto del Ministero della Giustizia in data 4 aprile 2007 e lamentando di non aver potuto espletare il proprio mandato per i cinque anni previsti dall'art. 5 del d.P.R. 8 luglio 2005, n. 169, contenente il regolamento di riordino anche dell'ordine degli ingegneri, ha chiesto al tribunale di Roma - previa disapplicazione del decreto del Ministero di Giustizia in data 7 febbraio 2011 avente ad oggetto l'indizione delle nuove elezioni per l'anno 2011 finalizzate al rinnovo delle cariche consiliari del CNI-, l'adozione di un provvedimento d'urgenza diretto a garantire il diritto ad esercitare il proprio mandato sino alla sua naturale scadenza, individuata dal ricorrente nella data del 4 aprile 2012.

Con ordinanza in data 4.4.2011, l'adito tribunale in accoglimento dell'istanza cautelare ha disposto la sospensione sino al 4 aprile 2012 delle operazioni elettorali fissate da Ministro nell'impugnato decreto per il giorno 7 aprile 2011.

Con distinti ricorsi ex artt. 669 *terdecies* c.p.c., ritualmente notificati, MONDA Nicola, LETZENER Hansjorg, MASI Angelo, LAPENNA Michele, CARDINALE Giovanni, MARIANI Massimo, GIANASSO Andrea, BONFA' Fabio (procedimento r.g. 26154/11), terzi candidati all'elezione per l'anno 2011 per il rinnovo del CNI, nonché il Consiglio dell'Ordine degli Ingegneri di Napoli, il Consiglio dell'Ordine degli Ingegneri di Salerno, il Consiglio dell'Ordine degli Ingegneri di Potenza, il Consiglio dell'Ordine degli Ingegneri di Perugia, al Consiglio dell'Ordine degli Ingegneri di Matera, il Consiglio dell'Ordine degli Ingegneri di Bolzano, il Consiglio dell'Ordine degli Ingegneri di Taranto, il Consiglio dell'Ordine degli Ingegneri di Lucca, il Consiglio dell'Ordine degli Ingegneri di Arezzo, il Consiglio dell'Ordine degli Ingegneri di Torino, il Consiglio dell'Ordine degli Ingegneri di Biella, il Consiglio dell'Ordine degli Ingegneri di Padova, il Consiglio dell'Ordine degli Ingegneri di Siracusa (procedimento r.g. 26163/11), hanno interposto reclamo avverso l'indicata ordinanza, di cui chiedono la revoca o la modifica.

Censurano in particolare i reclamanti l'impugnato provvedimento, lamentando:

- a) il difetto di giurisdizione del giudice ordinario adito avendo la proposta domanda ad oggetto la materia delle operazioni elettorali, che, disciplinata da norme poste a tutela dell'interesse pubblico all'ordinato svolgimento della competizione, per ciò stesso, sarebbe attratta alla giurisdizione amministrativa;
- b) il difetto di una posizione di diritto soggettivo tutelabile dinanzi all'a.g.o. in capo al ricorrente in prime cure titolare di un mero *ius in officio*, ovvero sia dell'interesse, quale soggetto che riveste funzione pubblica, a non essere turbato nella assunta carica da provvedimenti amministrativi "non iure" (nella specie il decreto ministeriale di indizione di nuove elezioni);
- c) la violazione dell'art. 112 c.p.c. e delle norme sulla legge di abolizione del contenzioso amministrativo (artt. 2, 4 e 5 l. 20.3.19865 n. 2248, all. E) per aver il provvedimento reclamato sospeso le operazioni elettorali, con conseguente violazione delle disposizioni che prevedono che il giudice ordinario possa solo disapplicare, ma non revocare o modificare, il provvedimento amministrativo e ciò a fronte, peraltro, della mera richiesta di disapplicazione, da parte del medesimo ricorrente, del decreto ministeriale di indizione di nuove elezioni e quindi di mera declaratoria di inefficacia relativa o di inopponibilità dell'atto;

d) la non accoglibilità nel merito dell'istanza cautelare.

Nel merito, in particolare, i reclamanti hanno dedotto come la durata in carica del Consiglio Nazionale degli Ingegneri, nella composizione dovuta alla proclamazione del 4 aprile 2007, in cui l'ingegner Stricchi risultava presente, non potesse che farsi decorrere dall'iniziale insediamento del corpo collegiale, insediamento intervenuto il 4 aprile 2006, con naturale scadenza quindi della durata quinquennale del mandato dell'organo collegiale al 4 aprile 2011 (art. 5, comma 1, d.p.r. 8 luglio 2005, n. 169), senza che le vicende giudiziarie che avevano visto coinvolti taluno degli eletti, tra cui il ricorrente, per successive impugnative e reintegre potesse fissare un diverso decorso del termine quinquennale di durata, per ciascun componente e vieppiù poi una illegittima proroga della durata in carica dell'intero corpo collegiale, effetto, questo, invece sortito dal provvedimento impugnato.

Hanno concluso quindi gli istanti, previa sospensione, per la revoca del provvedimento impugnato e comunque, in subordine, per la modifica dello stesso, in ogni caso chiedendo all'adito tribunale di "autorizzare" in sede di reclamo l'immediata elezione del Consiglio Nazionale degli Ingegneri.

Si è costituito il reclamato, ingegner Silvio Stricchi, nel procedimento (contrassegnato dal n. r.g. 26154/2011) introdotto dai candidati alle elezioni, MONDA Nicola, LETZENER Hansjorg, MASI Angelo, LAPENNA Michele, CARDINALE Giovanni, MARIANI Massimo, GIANASSO Andrea, BONFA' Fabio, che ha a sua volta dedotto:

- a) l'inammissibilità del reclamo per manifesta carenza di legittimazione ad agire dei candidati, risultando i soli Consigli provinciali, come peraltro indicato dagli stessi reclamanti, titolari del potere di impugnativa;
- b) inammissibilità del reclamo per carenza di posizione qualificata in capo agli ingegneri Monda, Letzener, Masi, Lapenna, Cardinale, Mariani, Gianasso e Bonfà, atteso che alla data di proposizione del ricorso ex art. 700 c.p.c. (11.3.2011) ed alla data di instaurazione del contraddittorio per notifica dell'atto introduttivo (18.3.2011), le candidature dei primi non erano state neppure presentate, ragione, questa, per la quale i reclamanti avrebbero rivestito una posizione soggettiva di

mera aspettativa a che le elezioni si svolgessero, posizione di mero fatto non qualificabile né in termini di diritto soggettivo né in termini di interesse legittimo;

c) inammissibilità del reclamo per carenza di interesse in capo ai predetti candidati, dovendo la legittimazione ad impugnare riconoscersi al terzo che subisca pregiudizio diretto e non occasionale, con lesione immediata di una situazione soggettiva tutelata come tale dall'ordinamento, e ciò peraltro nel necessario bilanciamento da operarsi tra la posizione dei primi e quella del reclamato, consigliere dell'attuale CNI e portatore del diritto soggettivo al mantenimento quinquennale della carica altrimenti illecitamente ridotta nella sua durata dall'impugnato decreto ministeriale del 7 febbraio 2011 di indizione di nuove elezioni per il 7 aprile 2011;

d) l'infondatezza del reclamo nel merito e delle ivi sollevate pregiudiziali e preliminari.

Sono intervenuti, il Consiglio Nazionale degli Ingegneri nel procedimento avente r.g. n. 26154/11 che, in adesione alle posizioni del reclamato, ha chiesto il rigetto dell'avverso reclamo, e l'ingegner Armando Zambrano, candidato nelle nuove elezioni, che, invece, in adesione alle posizioni espresse dai reclamanti, ha chiesto l'accoglimento dell'impugnativa.

All'udienza tenutasi in camera di consiglio il 6 giugno 2011, all'esito della discussione delle parti, il collegio si è riservato di decidere.

1§. Sul tema di lite.

Vanno preliminarmente riuniti i distinti reclami (r.g. 26154/11 e r.g. 26163/11) pendendo gli stessi dinanzi ad un medesimo ufficio giudiziario ed avendo questi ad oggetto l'impugnativa del medesimo provvedimento cautelare (Cass. sez. 1 civ. 1.12.2005 n. 26217; Cass. sez. lav. 18.2.2004 n. 93).

2 §. Sulla giurisdizione.

Va ritenuta la giurisdizione del giudice ordinario adito.

Il ricorrente in prime cure ha infatti agito, come rilevato dal giudice dell'impugnato provvedimento, per veder tutelato il proprio diritto soggettivo all'elettorato passivo.

L'istante ha infatti sostanzialmente lamentato l'illegittima incidenza del decreto del Ministero di Giustizia del 7 febbraio 2011 di indizione di nuove elezioni per la data del 7 aprile 2011, sul proprio diritto soggettivo al mantenimento della carica di consigliere del CNI fino alla diversa data del 4 aprile 2012.

Vale pertanto ai fini dell'individuazione del giudice dotato di giurisdizione il "discrimen" segnato, in materia elettorale, tra giurisdizione ordinaria e giurisdizione amministrativa, dalla distinzione tra sindacato su questioni relative alle operazioni elettorali, devoluto al g.a., e sindacato su vicende connesse ai diritti di elettorato passivo ed attivo, attribuito invece al giudice ordinario. Né la giurisdizione ordinaria, in siffatti termini affermata, è destinata a venir meno allorché la questione della decadenza, della ineleggibilità, della incompatibilità - pienamente assimilabili all'ipotesi di specie - venga introdotta a mezzo dell'impugnazione di un atto amministrativo quando quest'ultimo non risulti oggetto diretto di impugnativa ma sia solo strumentalmente impugnato e conosciuto dal giudice a difesa della più piena posizione fatta valere dal privato (Cass. ss.uu. ord. 9.11.2009 n. 23682; Id., 29.-10.2007 n. 22640).

3§. *Sulla legittimazione ad agire dei candidati del nuovo CNI.*

Il reclamato ed il CNI, terzo intervenuto "ad adiuvandum", eccepiscono l'inesistenza in capo ai candidati per le nuove elezioni del 7 aprile 2011, del potere di impugnare l'ordinanza cautelare, demandando l'art. 5 del d.P.R. n. 169/2005 ai soli consigli provinciali il potere di individuare ed indicare i candidati da far eleggere al CNI.

La legittimazione ad impugnare spetterebbe pertanto agli indicati ordini, lesi nell'esercizio degli indicati poteri dal provvedimento cautelare emesso, e non ai meri candidati senza peraltro che a questi ultimi possa riconoscersi rappresentanza alcuna del consigli provinciali.

L'eccezione è fondata.

L'art. 5 del DECRETO DEL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA 8 luglio 2005, n.169 contenente il "Regolamento per il riordino del sistema elettorale e della composizione degli organi di ordini professionali" attribuisce ai soli ordini territoriali il potere di deliberare sui quindici candidati che vanno a comporre il consiglio nazionale e quindi il potere di elezione degli stessi.

L'ordinanza impugnata direttamente incide sull'esercizio di siffatti poteri di chiara previsione normativa che, come tale, individua i soggetti legittimati all'impugnativa.

I reclamanti, invece, candidati di elezioni che non si sono tenute, godono di una posizione di mera aspettativa a che le elezioni medesime abbiano svolgimento e non di una posizione di diritto soggettivo tra i cui pieni contenuti rientri poi anche il potere di impugnativa qui esercitato.

Diversa è la posizione poi rivestita dai candidati non eletti rispetto ad elezioni che si siano tenute.

Siffatti soggetti sono controinteressati rispetto alle vicende elettive che li hanno visti esclusi e, come tali, sono legittimati ad impugnare il provvedimento amministrativo di proclamazione degli eletti.

Le richiamate disposizioni di legge nonché, ancora, la struttura stessa e la formazione del provvedimento ministeriale di proclamazione impugnato in prime cure non valgono ad individuare quali legittimati al reclamo i candidati dell'elezione non tenutasi.

Il reclamante per aver accesso al mezzo impugnatorio deve infatti aver subito dal provvedimento reclamato una lesione diretta ed immediata di una situazione soggettiva tutelata come tale dall'ordinamento.

Il reclamo introdotto dai candidati consiglieri e l'intervento "ad adiuvandum" proposto dall'ingegner Armando Zambrano, che gode della medesima posizione degli impugnanti, vanno pertanto ritenuti come inammissibilmente propo...

4.5 Sulla legittimazione a proporre reclamo da parte di Consigli degli Ordini provinciali.

I Consigli degli Ordini Provinciali sono legittimati a proporre reclamo.

Premesso come nessuna censura sia venuta dalla difesa del reclamato che, ritualmente citato anche per detto giudizio cautelare, si è limitato a costituirsi nel solo procedimento di reclamo introdotto dai candidati consiglieri, certo è come agli indicati organismi la legittimazione venga da espressa previsione normativa e, per essa, dalla attiva e piena posizione dai medesimi

rivestita all'interno della procedura diretta alla elezione dei componenti del CNI (art. 5 d.P.R. n. 169 del 2005 cit.).

La legittimazione in tali termini affermata si traduce nel riconoscimento in capo ai singoli Consigli Provinciali di posizioni di diritto soggettivo quanto alla presentazione delle candidature ed allo svolgimento stesso delle elezioni del CNI - materia, questa, su cui viene direttamente ad incidere il provvedimento qui impugnato-, anche se di per sé non vale, sia detto, a rendere siffatti organismi territoriali quale litisconsorti necessari del primo grado di lite.

Piuttosto, si assiste nell' ipotesi in esame ad una legittimazione "ex post" dei soggetti indicati, terzi che, pregiudicati nelle loro attribuzioni dal provvedimento cautelare reso "inter alios" impugnato, ben possono reagire allo stesso.

Un sindacato diretto a selezionare le posizioni di cui sono portatori i terzi per dare, o meno, accesso alla tutela cautelare non può non muovere, nella specie, dalla circostanza che lo slittamento di un anno delle elezioni nazionali, portato, questo, dell' adottata cautela, abbia sicura ed importante incidenza sulle prerogative ordinamentali degli organi impugnanti e disegni quindi con certezza e serietà l' interesse azionato.

L' incidenza del provvedimento cautelare sulla sfera giuridica del terzo delinea peraltro quel sopravvenuto mutamento delle circostanze che secondo la riforma del rito cautelare uniforme e del rimedio del reclamo, in particolare (art. 669 *terdecies*, comma 4, c.p.c.), rientra ormai tra i presupposti legittimi della proposizione di quest' ultimo (Cass. sez. 3 civ. 29.10.1999 n. 12191) senza tradursi in una iniziativa da coltivarsi dinanzi al giudice del merito per una fase che potrebbe concretamente mancare.

Una migliore interpretazione del rimedio del reclamo secondo i canoni costituzionali del principio di uguaglianza e di tutela delle proprie posizioni (artt. 3 e 24 Cost.) può ben condurre a ritenere l' accesso al rimedio al terzo pregiudicato che non sia contraddittore necessario.

La fase di attuazione (art. 669 *duodecies* c.p.c.), poi, in cui pure il terzo potrebbe intervenire per far valere le proprie ragioni è fase del

tutto eventuale nel caso concreto, in cui, peraltro, l'operatività del contenuto del reclamato provvedimento cautelare si dispiega su di un piano squisitamente giuridico e non materiale.

Il pregiudizio risentito dal terzo non è pregiudizio di mero fatto.

Quanto richiesto dagli ordini territoriali reclamanti muove infatti da una piena revisione dell'impianto normativo su cui ha trovato costruzione il provvedimento impugnato.

Il reclamo diviene pertanto la proiezione cautelare dell'opposizione di terzo (artt. 404 e 344 c.p.c.) reazione omogenea e contraria all'apprestata tutela d'urgenza.

Il proposto mezzo è stato ammissibilmente introdotto dai Consigli degli Ordini Provinciali.

§ 5. *Il merito.*

Il reclamo è fondato.

Come correttamente dedotto dagli istanti la composizione di un organo collegiale elettorale non può essere condizionata quanto ad insediamento e quindi a durata dalle vicende (decadenza; morte; accertamento cause ineleggibilità) che colpiscano i suoi singoli componenti.

Le iniziative giudiziarie e gli esiti delle stesse per successivi provvedimenti adottati dal Tar del Lazio (decisione del 18 agosto 2006), dal Consiglio di Stato (sentenza del 13 febbraio 2007) e quindi dal Tribunale di Roma (ordinanza in data 3 aprile 2007) sulla componente romana (Consiglio provinciale di Roma degli Ingegneri) dell'elettorato del CNI che avrebbe partecipato alle elezioni del 2006, esprimendo i propri candidati in composizione non legittimata, valgono solo a modificare parzialmente l'organo elettivo.

Il succedersi dei decreti (6 aprile 2006; 14 settembre 2006; 8 febbraio 2007; 4 aprile 2007) di proclamazione degli eletti del Ministero di Giustizia -decreti che tenevano di volta in volta conto delle decisioni di annullamento o di accertamento dell'illegittimità della composizione del corpo elettorale per partecipazione alla stessa della componente romana illegittimamente insediatasi- non

valgono ad individuare altrettanti termini di decorso del mandato elettivo ai singoli componenti.

L'art. 5, comma 1, d.P.R. 8 luglio 2005, n. 169 stabilisce che i quindici componenti del CNI *"restano in carica cinque anni a partire dalla data della proclamazione dei risultati"*.

La norma così formulata individua nella prima proclamazione il *"dies a quo"* di durata dell'organo.

L'ingegner Stricchi, ricorrente in primo grado che, escluso dai decreti ministeriali che registravano gli esiti delle consultazioni elettorali cui aveva partecipato l'ordine romano illegittimamente insediatosi, è stato proclamato tra gli eletti giusta decreto del 4 aprile 2007 e non può pertanto far decorrere il suo mandato da quest'ultimo decreto chiedendo, come ottenuto con la pronuncia adottata in prime cure - che ha esteso peraltro identico trattamento a tutti gli altri consiglieri componenti dell'attuale CNI che è così risultato prorogato per intero nell'odierna composizione -, di poter mantenere la sua carica fino al 4 aprile 2012.

Per gli esiti delle impugnative cennate, il CNI è stato modificato nella sua soggettiva composizione con esclusione di quei candidati espressi da una componente illegittimamente insediatasi e con conseguente proclamazione dei successivi candidati.

Tanto verificatosi, non si può però affermare che il CNI sia stato immutato nella sua composizione dai provvedimenti adottati in sede giurisdizionale tanto da risultare, alla fine, nella composizione validata dal decreto di proclamazione del 4 aprile 2007, un nuovo organo rappresentativo.

Posta quella da ultimo indicata come ipotesi limite quanto al rispetto del principio di rappresentanza, rimane per il resto applicabile la regola generale che vuole che per gli organi collegiali la data di durata debba computarsi dalla prima proclamazione e dal relativo insediamento dell'organo.

Se così non fosse, per converso, dovrebbero ipotizzarsi tanti termini di durata quante sono le vicende che hanno accompagnato l'insediamento dei singoli componenti, non senza evidente *"vulnus"* al principio di effettività della rappresentanza e della volontà

espressa dagli elettori nei momenti istituzionali di consultazione nonché, ancora, di omogeneità e corretto funzionamento dell'organo collettivo eletto.

Occorrerebbe del pari ipotizzare la paralisi in ogni attività di un organo il cui insediamento non potrebbe dirsi mai come operativo, rimesso come lo stesso dovrebbe essere all'esaurimento di ogni iniziativa giudiziaria dei suoi elettori o eletti o, comunque, a non prefigurabili vicende, anche naturali, che ne toccassero i singoli componenti.

L'articolato contrario argomento logico non può che determinare questo tribunale ad adottare la scelta che appare, ancor prima di ogni altro principio, aderente a canoni interpretativi orientati da ragionevolezza e, con essa, rispettosa del sistema di disciplina dei corpi collegiali e dei criteri di corretto funzionamento degli stessi.

La norma regolamentare sopra riportata relativa al Consiglio Nazionale degli Ingegneri (art. 5 d.P.R. n. 169 cit.) nella sua assoluta genericità, non evoca un diverso scenario che, se fosse stato invece voluto dal legislatore sarebbe stato dallo stesso espressamente indicato.

Si pensi, come evidenziato dai reclamanti, alla diversa posizione dei giudici della Corte Costituzionale per i quali, nominati per nove anni, l'art. 135, al comma 3, della nostra Carta fondamentale, nel testo ex L. Cost. n. 2/1967, prevede che il mandato decorra *"per ciascuno di essi dal giorno del giuramento"*.

Qui l'importanza dell'organo costituzionale e l'esigenza di garantirne la continuità nel funzionamento accompagnano la speciale disciplina.

Nel caso in esame specie il CNI, nella composizione in cui entra a far parte il consigliere Stricchi, ha iniziato ad operare all'epoca del suo primo insediamento, il 6 aprile 2006, epoca dalla quale soltanto dovrà computarsi il termine quinquennale di durata dell'organo.

Il reclamo va accolto ed il provvedimento cautelare impugnato revocato.

Ogni altra eccezione assorbita.

Spese compensate in ragione degli esiti della lite.

P.q.m.

visto l'art. 669 *terdecies* c.p.c., in parziale accoglimento dei propositi e riuniti reclami, così provvede:

revoca

l'ordinanza cautelare in data 4 aprile 2011 resa tra Stricchi Silvio ed il Ministero della Giustizia, in persona del Ministro in carica;

dichiara

l'inammissibilità del reclamo proposto da MONDA Nicola, LETZENER Hansjorg, MASI Angelo, LAPENNA Michele, CARDINALE Giovanni, MARIANI Massimo, GIANASSO Andrea, BONFA' Fabio e dell'intervento spiegato da ZAMBRANO Armando;

dichiara

assorbita ogni diversa istanza;

compensa

tra le parti le spese di lite,

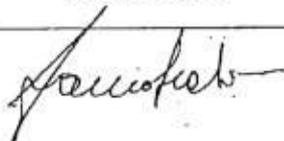
Roma, 9.6.2011

Il Giudice estensore

Laura Scalia

Il Presidente

Maurizio De Santis



DEPOSITATO IN CANCELLERIA
Roma, il 13.6.11
IL CANCELLIERE
Patrizia Colzani