



R E P U B B L I C A I T A L I A N A
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quarta) ha pronunciato la seguente

D E C I S I O N E

sui ricorsi riuniti:

1) n. 2230 del 2008, proposto dall'ing. Giuseppe CROCE, rappresentato e difeso dagli avvocati Federico Tedeschini ed Alessandro Tozzi, con domicilio eletto in Roma, Largo Messico n. 7, presso lo studio del primo;

contro

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

e nei confronti

- del CONSIGLIO DELL'ORDINE DEGLI INGEGNERI DI ROMA, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dagli avvocati Mario Sanino e Domenico Galli, presso il cui studio è elettivamente domiciliato in Roma, Viale Parioli n. 180;

- degli ingegneri Pasquale RICCIARDI, Domenico RICCIARDI e Pasquale CAPOBIANCO, rappresentati e difesi

Reg. Ric

N. 2230/2008

e N. 1157/2009

Reg. Dec. 2173

N.

2009

dall'avvocato Gianluigi Pellegrino, presso il cui studio sono elettivamente domiciliati in Roma, Corso del Rinascimento n. 11;

per la riforma

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio, Sez. III quater, n. 11917 del 29 novembre 2007;

2) n. 1157 del 2009, proposto dall'ing. Aristide CROCE, rappresentato e difeso dall'avvocato Gianluigi Pellegrino, presso il cui studio è elettivamente domiciliato in Roma, Corso del Rinascimento n. 11;

contro

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

e nei confronti

del CONSIGLIO DELL'ORDINE DEGLI INGEGNERI DI ROMA, in persona del legale rappresentante pro tempore, non costituitosi nella presente fase del giudizio;

per l'ottemperanza

della decisione del Consiglio Nazionale degli Ingegneri 9 febbraio 2007, n. 4, con cui sono stati annullati gli atti del procedimento elettorale per il rinnovo del Consiglio dell'Ordine degli Ingegneri di Roma;

Visti i ricorsi con i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione del Ministero della Giustizia

in entrambi i giudizi n. 2230 del 2008 e n. 1157 del 2009;

Visto l'atto di intervento ad adiuvandum proposto nel giudizio di cui al ricorso n. 2230 del 2008;

Visti gli atti tutti di entrambe le cause;

Viste le memorie prodotte dalle parti in entrambi i giudizi;

Data per letta nella Camera di Consiglio del 10 marzo 2009 la relazione del Consigliere Guido Romano ed uditi gli avvocati Sanino, Tedeschini e Pellegrino;

Considerato in fatto e in diritto quanto segue.

1. Con la decisione n. 4 del 9 febbraio 2007, il Consiglio Nazionale degli ingegneri ha accolto il ricorso proposto dall'ing. Giuseppe Croce ed ha annullato le elezioni del Consiglio dell'Ordine degli ingegneri della provincia di Roma.

2. L'ing. Croce ha, dapprima, chiesto al Ministero della Giustizia di sciogliere il medesimo Consiglio dell'Ordine e, poi, col ricorso di primo grado n. 6546 del 2007, proposto al TAR per il Lazio, ha impugnato il silenzio serbato dal Ministero sulla istanza, lamentando la violazione della decisione n. 4 del 2007.

Con la sentenza impugnata n. 11917 del 2007, il TAR del Lazio:

- ha dichiarato inammissibile il ricorso avverso il silenzio, in quanto 'sostanzialmente' veniva richiesta l'esecuzione della decisione n. 4 del 2007;



- ha dichiarato inammissibile il ricorso per l'esecuzione della medesima decisione, poiché essa risultava impugnata innanzi alla Corte di Cassazione, con la conseguente assenza del giudicato formale.

Con il gravame in esame, l'appellante ha chiesto che, in riforma della sentenza del TAR, il ricorso di primo grado sia accolto.

In particolare, egli ha in sostanza dedotto che, in presenza delle circostanze poste a base del ricorso di primo grado, va dichiarato l'obbligo del Ministero di provvedere, in quanto l'ordinamento non può tollerare una *"palese denegata giustizia"*.

Nel corso del giudizio, l'appellante ha insistito nelle formulate conclusioni ed ha depositato la copia della sentenza della Corte di Cassazione n. 18860 del 2008, che ha dichiarato inammissibile il ricorso proposto avverso la decisione n. 5 del 9 febbraio 2007 del Consiglio Nazionale degli ingegneri.

Il Consiglio dell'Ordine degli ingegneri della provincia di Roma ha depositato:

- copia del ricorso per revocazione, proposto alla Corte di Cassazione ai sensi dell'art. 395 c.p.c., avverso la sentenza n. 18860 del 2008;

- la stampa di una comunicazione pubblicata su un sito internet a cura dello stesso appellante, da cui si evincerebbe che il Direttore Generale dell'Ufficio III del Ministero avrebbe



richiesto al Consiglio Nazionale di indicare tre professionisti tra cui scegliere il commissario per indire le elezioni per il rinnovo del Consiglio dell'Ordine.

Il Consiglio dell'Ordine degli ingegneri della provincia di Roma, rilevando che non sarebbe più configurabile il silenzio del Ministero, ha concluso affinché l'appello sia dichiarato improcedibile.

Con sentenza n. 6634 del 30 dicembre 2008 la Sezione ha ordinato al Ministero della Giustizia di depositare in giudizio documentazione, rinviando per il prosieguo all'udienza del 10 marzo 2009.

Con nota n. 19905 del 10/2/2009 il Ministero ha dato esecuzione all'incombente istruttorio.

3. Con il ricorso n. 1157 del 2009 (proposto in unico grado al Consiglio di Stato, ai sensi dell'art. 27, n. 4, del t.u. n. 1054 del 1924), l'ing. Aristide CROCE ha chiesto che siano statuite le misure per l'ottemperanza della medesima decisione n. 4 del 9 febbraio 2007 del Consiglio Nazionale degli Ingegneri.

Il ricorrente, premesso che la decisione di questa Sezione n. 6496 del 2007 ha dichiarato inammissibile un analogo ricorso per l'ottemperanza (per la mancanza di un giudicato in senso formale), ha rilevato che:

a) la Corte di Cassazione, con la sentenza n. 18860 del 9 luglio 2008, ha dichiarato inammissibile l'impugnazione proposta dal Consiglio dell'Ordine degli ingegneri di Roma;



b) il Ministero della Giustizia aveva avviato, con la nota del 9 ottobre 2008, il procedimento di cui all'art. 8 del d.lgs. n. 382 del 1944 di scioglimento e commissariamento dell'ente, ma poi, con la nota del 21 gennaio 2009, ha ritenuto di non adottare tali misure, rilevando che -avendo il Consiglio dell'Ordine degli ingegneri di Roma impugnato per revocazione la sentenza della Corte di Cassazione n. 18860 del 9 luglio 2008- non sussisterebbe un giudicato formale ai sensi dell'art. 391 bis, quinto comma, del codice di procedura civile;

c) tale nota del Ministero ha errato nel ritenere applicabile il medesimo art. 391 bis, quinto comma, poiché questo -nel disporre che la formazione del giudicato formale non è preclusa dalla proposizione di un ricorso per revocazione avverso la sentenza della corte di cassazione che abbia "respinto" un ricorso- va interpretato nel senso che il giudicato formale si forma anche quando la sentenza della corte, impugnata per revocazione, abbia -come nella specie- dichiarato inammissibile il ricorso.

Pertanto, il ricorrente ha chiesto che sia dichiarato l'obbligo del Ministero di ottemperare alla decisione del Consiglio Nazionale degli Ingegneri n. 4 del 2007, mediante lo scioglimento dello stesso Consiglio e la indizione di nuove elezioni, nominando anche un commissario ad acta nel caso di ulteriore inadempimento del citato Ministero.

Nella camera di Consiglio del 10 marzo 2008, uditi i difensori delle parti, entrambi i ricorsi sono stati trattenuti per



la decisione.

4. Preliminarmente, per la loro evidente connessione oggettiva, la Sezione ritiene di riunire i ricorsi in epigrafe, potendo la decisione dell'uno riflettersi in maniera determinante sull'esito dell'altro.

5. In ordine logico, va esaminato per primo il ricorso per l'ottemperanza n. 1157 del 2009.

6. Va premesso che sussiste la giurisdizione amministrativa di merito, prevista dall'art. 37 della legge n. 1034 del 1971 e dall'art. 27, n. 4, del testo unico n. 1054 del 1924, quando sia proposto un ricorso per l'ottemperanza di una pubblica amministrazione alle statuizioni di qualsiasi giurisdizione speciale.

Rilevano al riguardo le seguenti *regulae iuris*, assolutamente incontroverse nel presente giudizio:

- il ricorso previsto dall'art. 37 della legge n. 1034 del 1971 è un rimedio di carattere generale, volto ad ottenere *"l'adempimento da parte della P.A. degli obblighi nascenti da qualsiasi giudicato, per tale intendendosi ogni pronuncia, emanata da un organo imparziale a seguito di un procedimento contenzioso, che risolva un conflitto di interessi, alla stregua di norme giuridiche, con effetti preclusivi"* (Consiglio di Stato, Adunanza Plenaria, 4 novembre 1980, n. 43, cui è seguita una consolidata giurisprudenza);

- sulle controversie elettorali, il Consiglio Nazionale degli ingegneri emette decisioni -esclusivamente ricorribili in



cassazione- nell'esercizio dei suoi poteri di giurisdizione speciale (Corte Cost., 29 luglio 1992, n. 380, § 4).

7. Ciò premesso sulla sussistenza della giurisdizione di merito nella controversia in esame, ritiene la Sezione che il ricorso n. 1157 del 2009 sia fondato e vada accolto.

7.1 Come già rilevato al § 3, il Ministero della Giustizia, in un primo tempo attivatosi (con la nota del 9 ottobre 2008) per l'esecuzione della decisione n. 4 del 2007 del Consiglio Nazionale degli Ingegneri, con la successiva nota 21 gennaio 2009 è giunto alla contraria determinazione che, *"allo stato, alla decisione non possa darsi esecuzione e che non possa essere emesso decreto di scioglimento del Consiglio dell'Ordine degli Ingegneri della provincia di Roma, dovendosi attendere la pronuncia della Corte Suprema di Cassazione sul ricorso per revocazione frattanto presentato contro la sentenza della Corte di Cassazione n. 18860/2208 del 11 giugno/9 luglio 2008"*.

Tale determinazione si è basata sul quinto comma dell'art. 391 bis del c.p.c., per il quale *"la pendenza del termine per la revocazione della sentenza della Corte di Cassazione non impedisce il passaggio in giudicato della sentenza impugnata con ricorso per cassazione respinto"*.

Ad avviso del Ministero della Giustizia, tale comma dovrebbe essere interpretato nel senso che il giudicato -in pendenza del termine di proposizione di un ricorso per la revocazione di una sentenza della Corte di Cassazione, ovvero, a fortiori, nel caso di pendenza di tale ricorso- si formerebbe

esclusivamente con riferimento alle pronunzie di rigetto nel merito del ricorso e non anche se ad un corrispondente esito, comunque negativo, la Cassazione sia pervenuta per una ragione processuale, come nel caso di inammissibilità dell'impugnazione.

Il Ministero ha al riguardo richiamato quanto incidentalmente affermato in un precedente della Corte di Cassazione (Sez. lavoro 16 febbraio 1998, n. 1604).

7.2 Il ricorrente ha rilevato che tale precedente della Corte di Cassazione sarebbe non condivisibile e comunque *"assolutamente isolato"* e contraddetto da altre pronunzie della stessa Corte (sin dalla sentenza della Sez. III, 3 aprile 1996, n. 3083).


7.3 Ritiene la Sezione che siano fondate le deduzioni del ricorrente.

La giurisprudenza consolidata della Corte di Cassazione -a partire dalla citata sentenza della Sez. III, 3 aprile 1996, n. 3083- ha rilevato che il legislatore, pur ammettendo nei casi previsti il ricorso per revocazione avverso le sentenze della Corte, con l'art. 391-bis del c.p.c. (introdotto dalla legge n. 353 del 1990) ha inteso *"porre un ostacolo a ricorsi meramente dilatori e strumentali, diretti ad impedire il formarsi del giudicato"*.


Il quinto comma in esame *"costituisce norma speciale e derogatoria dell'art. 324 c.p.c., proprio perché regola autonomamente gli effetti della revocazione diretta contro la*

sentenza della Corte di Cassazione” e riguarda “istituto del tutto estraneo al sistema normativo previgente, che individuava nella sentenza della Corte di Cassazione la fase terminale del processo”, sicché non è possibile “utilizzare disposizioni del codice di rito che, anche per le espressioni letterali utilizzate, si riferiscono alla diversa situazione normativa in cui la revocazione era ammessa solo avverso le sentenze di merito” (Cass. Sez. I, n. 7116 del 30 luglio 1997, n. 7116; Sez. III, 27 maggio 2003, n. 8388).

La stessa Corte ha rilevato che, diversamente opinando, si cadrebbe nell'anomalia di *“ritenere che la revocazione contro le sentenze della Cassazione sia un mezzo di impugnazione ordinario, che impedisce il passaggio in giudicato della sentenza impugnata”, perché, “mentre l'art. 401 c.p.c. attribuisce al giudice davanti al quale è proposta la revocazione il potere di sospendere l'esecuzione della sentenza impugnata, alle condizioni previste dall'art. 373, quest'ultima norma, anche nella formulazione previgente, esclude, invece, che tale potere possa essere esercitato dalla Corte di Cassazione”.*



Del resto, la sentenza n. 17 del 1986 della Corte Costituzionale -che ha introdotto l'istituto della revocazione delle sentenze della Corte di Cassazione- aveva già evidenziato l'eccezionalità del rimedio, rilevando che *“l'estrema rarità delle vicende, in cui si è imputata a giudici di merito la commissione del motivo di revocazione di cui all'art. 395, n. 4 c.p.c., non fa temere aumento di accessi alla Corte di Cassazione”.*



Inoltre, non può ritenersi che il ricorso per revocazione avverso la sentenza della Corte di Cassazione abbia natura di mezzo ordinario di impugnazione, come tale idoneo a impedire la formazione del giudicato, perché ciò rischierebbe *“di alterare l'equilibrio che il giudice delle leggi ha voluto stabilire tra esigenze di garanzia del diritto di difesa delle parti e necessità di non procrastinare il momento della formazione del giudicato, rendendo 'remoto e impervio' il raggiungimento di un risultato (peraltro sempre relativo) di certezza e stabilità”*.

Sulla base di tali considerazioni, ritiene la Sezione che:

a) il quinto comma dell'art. 391 bis del c.p.c. (per il quale *“la pendenza del termine per la revocazione della sentenza della Corte di Cassazione non impedisce il passaggio in giudicato della sentenza impugnata con ricorso per cassazione respinto”*) dispone a contrario una norma incidente sulla formazione del giudicato ex art. 324 c.p.c. e di per sé eccezionale (e dunque di stretta applicazione: Cass., 22-4-1975, n. 1575), per la quale la proposizione di un ricorso per revocazione impedisce il passaggio in giudicato della sentenza impugnata, solo ove il ricorso per cassazione sia stato accolto;

b) per una specifica scelta del legislatore (volta a ridurre la proposizione di ricorsi meramente dilatori e diretti ad impedire la formazione del giudicato), quando una sentenza della Corte di Cassazione abbia respinto il ricorso e lasciato immutata la sentenza impugnata (per ragioni in tutto o in parte processuali o di reiezione dei motivi), si forma il



giudicato, che non è inciso dalla proposizione di un ricorso per revocazione.

7.4 Quanto precede induce la Sezione a ritenere che la proposizione -da parte del Consiglio dell'Ordine- del ricorso per la revocazione della sentenza n. 18860 del 2008 (che aveva dichiarato inammissibile il ricorso proposto contro la decisione n. 4 del 2007 del Consiglio Nazionale degli Ingegneri) non abbia precluso la formazione del giudicato di annullamento degli atti del procedimento elettorale.

7.5 Pertanto, previa declaratoria di nullità della nota del Ministero della Giustizia del 21 gennaio 2009 (che erroneamente non ha constatato la formazione del giudicato), il ricorso n. 1157 del 2009 risulta fondato e va accolto.

Conseguentemente, la Sezione:

a) dispone che il Ministero della Giustizia provveda entro il termine di venti giorni, decorrente dalla notifica della presente decisione (ovvero dalla sua previa eventuale comunicazione in via amministrativa), allo scioglimento dell'attuale Consiglio ed al commissariamento dell'Ordine degli Ingegneri della provincia di Roma, con la conseguente indizione delle nuove elezioni;

b) dispone che, a cura della Segreteria, copia della presente decisione sia trasmessa al Capo del Dipartimento per gli Affari di Giustizia del Ministero della Giustizia;

c) nomina quale commissario *ad acta* il medesimo Capo del Dipartimento per gli Affari di Giustizia del Ministero della



Giustizia, il quale vigilerà affinché vi sia l'esecuzione e -nel caso di inutile decorso del termine sopra fissato di venti giorni- disporrà tutte le misure necessarie per l'esecuzione immediata della decisione n. 4 del 2007 del Consiglio Nazionale degli Ingegneri, nell'ulteriore termine di giorni dieci, decorrente dalla scadenza del primo;

d) dispone che le statuizioni di cui alle precedenti lettere da a) a c) debbano intendersi caducate, ove la Corte di Cassazione, in sede di esame del ricorso per revocazione proposto contro la sentenza n. 18860 del 2008, emani una sentenza che determini la cassazione della medesima decisione n. 4 del 2007;

e) dispone che il Ministero della Giustizia e il commissario *ad acta* trasmettano alla Segreteria della Sezione documentate relazioni, non appena posti in essere gli adempimenti dovuti;

Il compenso spettante al Commissario *ad acta* è posto a carico del Ministero della Giustizia, nella misura indicata in dispositivo.

8. Il precedente accoglimento del ricorso per l'ottemperanza comporta l'improcedibilità dell'appello n. 2230 del 2008 (con cui è chiesto che, in riforma della sentenza del TAR del Lazio n. 11917 del 2007, sia dichiarato l'obbligo del Ministero di pronunciarsi sulla originaria istanza formulata in sede amministrativa per la esecuzione della decisione n. 4 del 2007).



Infatti, l'interesse dell'appellato è integralmente soddisfatto con le statuizioni rese in accoglimento del ricorso di ottemperanza.

9. In conclusione, il ricorso per l'ottemperanza n. 1157 del 2009 va accolto, mentre l'appello n. 2230 del 2008 va dichiarato improcedibile per sopravvenuta carenza di interesse.

Quanto alle spese di giudizio, ritiene la Sezione di disporre la loro integrale compensazione per entrambi i giudizi, sussistendo giusti motivi, per la complessità e la parziale novità delle questioni trattate.

P. Q. M.

Il Consiglio di Stato, Sezione Quarta, previa loro riunione, dichiara improcedibile l'appello n. 2230 del 2008 e accoglie il ricorso n. 1157 del 2009 e pertanto:

- ordina al Ministero della Giustizia, Dipartimento della Giustizia, Direzione Generale della Giustizia Civile, di dare esecuzione alla decisione del 26 gennaio/9 febbraio 2007, n. 4, del Consiglio Nazionale degli Ingegneri entro il termine fissato in motivazione, nonché agli altri adempimenti ivi indicati;

- dispone che, a cura della Segreteria, copia della presente decisione sia trasmessa al Capo del Dipartimento per gli Affari di Giustizia del Ministero della Giustizia;

- dispone la nomina del commissario *ad acta*, nella persona del Capo *pro tempore* del Dipartimento per gli Affari di

Giustizia del Ministero della Giustizia che -ove occorra- provvederà, nell'ulteriore termine indicato in motivazione, alla esecuzione della citata decisione n. 4 del 2007 e agli altri adempimenti ivi indicati;

- determina in euro 1000 (mille) il compenso spettante al commissario, a carico del Ministero della Giustizia.

Dichiara interamente compensate tra le parti le spese dei gradi dei due giudizi.

Ordina che la presente decisione sia eseguita dall'Autorità amministrativa.

Così deciso dalla Sezione IV del Consiglio di Stato, riunito nella camera di consiglio del 10 marzo 2009, svoltasi in Roma, Palazzo Spada, con la partecipazione dei signori:

- Luigi MARUOTTI - Presidente f.f.
- Pier Luigi LODI - Consigliere
- Armando POZZI - Consigliere
- Anna LEONI - Consigliere
- Guido ROMANO - Consigliere, est.

ESTENSORE


IL PRESIDENTE F. F.


IL SEGRETARIO

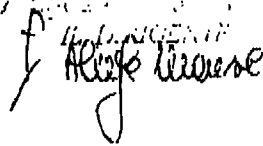

DEPARTAMENTO DE JUSTICIA

7 APR 2009

N. 1000

CONSIGLIO DI STATO

IN SEDE DI...
AGGI...
PRESIDENTE...
MINISTERO DELLA GIUSTIZIA. CAPO DEL D.P. PER AFFARI...
a norma...
di procedura 17...



*giustizia in parole le di
COMMISSARIO PROCI A
MIN. GIUSTIZIA PER
GEN. GIUSTIZIA CIVIL*