

Elezioni forensi ed Alessandro Magno, tra due terzi e pari opportunità

di Giovanni **Delucca**

È singolare che si costituiscano Comitati per le Pari Opportunità, si tutelino le voci di avvocati di altri paesi, si chieda per loro democrazia e rappresentanza, ma non si accettino tali valori nel proprio giardino. Quasi che la legalità fosse solo un valore da esigere, più che da praticare

Nonostante la sua breve vita, Alessandro Magno ha lasciato un grande segno! Una sorta di eco temporale che ha protratto il suo ricordo.

La memoria di uno slancio egemonico, di una lunga cavalcata in compagnia di amici, della conquista di un grande impero. Che tuttavia non gli sopravvisse e si disgregò ben presto in mille componenti. Ma ne sopravvisse il ricordo.

Simile sorte - quella dell'eco temporale, s'intende - viene ora ad avere quel coacervo di problemi sinteticamente noto come "la questione elettorale". Naturalmente non parliamo delle elezioni politiche, quelle che ricorrono a sistemi elettorali che sembrano dover avere ad ogni costo un suffisso in "-um". Parliamo invece delle



elezioni forensi, il cui nuovo assetto normativo risale alla legge professionale del 2012.

Come è noto agli addetti ai lavori, il regolamento ministeriale ebbe la luce il 24.11.2014, con la rituale pubblicazione in Gazzetta Ufficiale, ma dopo poco, già il 13.6.2015 e dopo alterne e perplesse vicende, è stato parzialmente annullato con le note sentenze del TAR Lazio. Anche quella breve vita ha tuttavia destato una forte memoria e la sta ancora destando. Nel breve volgere di quel semestre di vigenza, infatti, il regolamento annullato ha avuto ampia applicazione, visto che gran parte del Consigli dell'Ordine sono stati rinnovati e stanno tuttora operando, nonostante *medio tempore* le regole che hanno guidato le operazioni si siano liquefatte al solo pensiero dell'arrivo dell'estate.

Poi più nulla di concreto, dopo l'annullamento, se nulla possono definirsi annunci, ricorsi, comunicati stampa, riunioni, diverbi, altri ricorsi, progetti di legge, eccetera eccetera.

Resta il fatto che una norma che ha vissuto così brevemente ha di certo prodotto effetti durevoli che ad oggi la sua caducazione per illegittimità non ha scalfito. Facile è intravedere un interes-

sante parallelismo con la non remota declaratoria di illegittimità di una legge elettorale il cui *nickname* (il *"porcellum"*) non prometteva già nulla di buono.

Tornando al vero tema di queste righe, come è noto, i due elementi di criticità che le decisioni del Giudice Amministrativo hanno evidenziato, sono da un lato il voto limitato e dall'altro la tutela di genere.

Entrambi gli istituti non sono nuovi per la comune vita dei cittadini.

Si sa che la normativa in materia di pari opportunità mira a promuovere un incremento di possibilità per il genere meno rappresentato, introducendo meccanismi di orientamento del consenso la cui introduzione deriva dalla promozione di un equilibrio nelle scelte. Anche poco prima dell'approvazione della legge professionale vi è stato un intervento legislativo significativo in questa specifica direzione. Ci si riferisce all'introduzione della doppia preferenza per le elezioni comunali, che è avvenuta attraverso la L. 23.11.2012, n. 215, con lo scopo di *"promuovere il riequilibrio delle rappresentanze di genere nei consigli e nelle giunte degli enti locali e nei consigli regionali"*.

Quel provvedimento, in sostanza, ha introdotto due novità fondamentali per i Comuni con popolazione superiore ai 5.000 abitanti, e cioè da un lato la possibilità di indicare due nomi sulla scheda elettorale, appunto, purché di sesso opposto; dall'altro lato la cosiddetta quota di lista, e cioè che nelle liste dei candidati nessuno dei due sessi possa essere rappresentato in misura superiore a due terzi. Una tutela *"a monte"*, che di certo non garantisce alcun esito, ma fa quel che deve, dando e promuovendo una opportunità!

Rimanendo nell'esempio delle elezioni amministrative, il cittadino allora sa che quando deve votare per il proprio consiglio comunale non può votare tutta la lista, ma solo un candidato, oppure due se di genere diverso. E questo non ha provocato particolari traumi. Anche il voto limitato (e cioè la facoltà di esprimere preferenze in numero inferiore a quello degli eleggibili) non è certo una novità. Ancor prima della scelta per la preferenza unica, sancita da un importante referendum al tempo della prima Repubblica, il numero delle preferenze esprimibili è sempre stato inferiore a quello degli eleggibili. Ed anche questo non ha provocato traumi.

Un ulteriore ambito da richiamare per meglio inqua-

drare il tema è poi quello attinente il particolare regime fiscale riconosciuto agli enti associativi privi di scopo di lucro, che è condizionato alla sussistenza di alcune previsioni statutarie, tra le quali il voto singolo (si potrebbe dire *"un socio, un voto"*) e l'esistenza di elementi di democraticità interna, tra i quali, per primo, proprio il voto limitato.

Quando si afferma che il voto limitato è strumento di democraticità, si intende proprio che da un lato si garantisce governabilità (amministrabilità), ma dall'altro consente un controllo.

Democraticità, in fondo, è proprio questo: consentire che si governi e consentire che si controlli. A ben vedere, anche in questo caso, non è possibile non intravedere nell'assetto normativo una funzione di promozione.

Da un lato è funzionale all'interesse collettivo il coinvolgimento dei due generi alla gestione di ambiti di vita che ugualmente li coinvolgono, dall'altro lato in modo simmetrico appare funzionale alla miglior considerazione di tutte le opinioni o sensibilità che si adottino accorgimenti atti a consentire che la prevalenza di determinate impostazioni, idee od obiettivi non sia disgiunta dalla considerazione delle altre che abbiano conseguito un significativo consenso.

Non dovrebbe essere un concetto di difficile comprensione in un ambito - quello degli Avvocati - nel quale la ricerca della verità avviene ordinariamente promuovendo un confronto dialettico in un contesto regolamentato, assicurando l'espressione di tutte le voci.

Su questi semplici considerazioni non si può non concordare sulle valutazioni del Consiglio di Stato, che con la sentenza 28.7.2016, n. 3414 ha da ultimo confermato, ritenendolo illegittimo per violazione di legge, l'espulsione del regolamento elettorale dal nostro ordinamento in modo definitivo (se mai può davvero esservi qualcosa di definitivo).

Come è noto, infatti, l'art. 28, L. 247/2012 ha introdotto anche per i Consigli degli Ordini il principio del voto limitato e prevede al comma 3 che *"Ciascun elettore può esprimere un numero di voti non superiore ai due terzi dei consiglieri da eleggere, arrotondati per difetto"*. Nel contempo il comma 2, a tutela della parità di genere, dispone che *"il regolamento deve prevedere, in ossequio all'articolo 51 della Costituzione, che il riparto dei consiglieri da eleggere sia effettuato in base"*

a un criterio che assicuri l'equilibrio tra i generi. Il genere meno rappresentato deve ottenere almeno un terzo dei consiglieri eletti. La disciplina del voto di preferenza deve prevedere la possibilità di esprimere un numero maggiore di preferenze se destinate ai due generi".

La giustapposizione di queste norme ha fatto esprimere al Consiglio di Stato un giudizio assai netto sull'operato del legislatore, laddove ha ritenuto che *"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". Ma tale infelice formulazione non ha impedito di riconoscere che *"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 ... 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".*

Così come per la parità di genere, anche in questo caso la norma di legge non solo ha una *ratio*, ma tale elemento è obiettivamente meritevole, portando Palazzo Spada ad esprimere il principio per cui *"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".*

Da tale pronuncia emerge con estrema chiarezza il

perimetro dei vizi che inficiavano il regolamento: hanno margini netti che hanno consentito la loro individuazione e la loro espunzione.

La riedizione del potere regolamentare che il legislatore aveva demandato al Ministro della Giustizia non è quindi in alcun modo complessa ed anzi sarebbe piuttosto semplice.

Un regolamento che definisse quante preferenze possono essere espresse laddove si prescelgano elementi di un solo genere e quante in più laddove si votassero persone di entrambi i generi (basti ricordare il caso dell'uno più uno delle elezioni comunali) consentirebbe di essere agevolmente operativi.

La peculiarità della *questione elettorale* non è tecnica. Le norme sono chiare, la loro interpretazione pure, i possibili rimedi anche. Il vero tema è il tentativo di rigetto di principi e di finalità di promozione sociale e democratica che pure in altri ambiti sono comunemente accettati ed anzi voluti se non rivendicati.

È singolare che si costituiscano Comitati per le Pari Opportunità, si tutelino le voci di avvocati di altri paesi, si chieda per loro democrazia e rappresentanza, ma non si accettino tali valori nel proprio giardino. Quasi che la legalità fosse solo un valore da esigere, più che da praticare.

Ma quando un provvedimento è illegittimo per violazione di legge, si cambia il provvedimento: non la legge!

Perché le corse all'egemonia sono spesso come quelle di Alessandro Magno: finiscono, e quel che segue è la disgregazione ed il disordine. Disordine, come si sa, è il contrario di Ordine.

