

Publicato il 22/04/2021

N. 04706/2021 REG.PROV.COLL.
N. 07724/2020 REG.RIC.



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio

(Sezione Prima)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 7724 del 2020, proposto da Maria Angela Damiani, rappresentata e difesa dall'avvocato Fausto Corti, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso Angelo Maleddu in Roma, via del Tempio 1;

contro

Ministero della Giustizia, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliataria ex lege in Roma, via dei Portoghesi, 12;

nei confronti

Consiglio Nazionale dei Dottori Commercialisti e degli Esperti Contabili, rappresentato e difeso dagli avvocati Massimo Luciani, Valentina Ciaccio, con domicilio digitale come da PEC da Registri di

Giustizia e domicilio eletto presso lo studio del primo in Roma, Lungotevere Raffaello Sanzio, n. 9;

Consiglio dell'Ordine dei Dottori Commercialisti e degli Esperti Contabili di Pescara non costituito in giudizio;

e con l'intervento di

ad adiuvandum:

Salvatore Baldino, Maria Luisa Carli, Sergio Copello, Celestina De Blasi, Antonella Freda, Gianluca Lega, Nadia Maria Lo Fiego, Stefano Mercanti, Laura Rondoni, Maria Chiara Sordini, Enrica Capoccia, rappresentati e difesi dall'avvocato Fausto Corti, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio Angelo Maleddu in Roma, via del Tempio 1;

ad opponendum:

Raffaella Romagnoli, Graziella Capodiferro, Lucilla Di Maio, Alessandra Fanti, Simona Gentilini, Marina Sai, rappresentati e difesi dall'avvocato Fabio Raponi, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

Paolo Florio, rappresentato e difeso dall'avvocato Valerio Zicaro, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

Vincenzo Aloe, Adriana Bajamonte, Cecilia Carrisi, Enrico Dodaro, Daniela Donnici, Stefania Fiertler, Mauro Scarpino, Vincenzo Aloe, Adriana Bajamonte, Cecilia Carrisi, Enrico Dodaro, Daniela Donnici, Stefania Fiertler, Mauro Scarpino, Paolo Florio, Vincenzo Aloe, Adriana Bajamonte, Cecilia Carrisi, Enrico Dodaro, Daniela Donnici, Stefania Fiertler, Mauro Scarpino, Paolo Florio, Vincenzo Aloe, Adriana Bajamonte, Cecilia Carrisi, Enrico Dodaro, Daniela Donnici, Stefania

Fiertler, Mauro Scarpino, Paolo Florio, Vincenzo Aloe, Adriana Bajamonte, Cecilia Carrisi, Enrico Dodaro, Daniela Donnici, Stefania Fiertler, Mauro Scarpino, rappresentati e difesi dagli avvocati Alfonso Celotto, Valerio Zicaro, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

Ordine dei Dottori Commercialisti e degli Esperti Contabili per la Circoscrizione del Tribunale di Lecce, rappresentato e difeso dall'avvocato Gianluigi Pellegrino, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso il suo studio in Roma, corso del Rinascimento n.11;

Mariacarmela Ruscitto ed Eleonora Cimino, rappresentate e difese dagli avvocati Michele Fiorella, Diego Fiorella, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio Michele Fiorella in Campobasso, via Gorizia n.1;

Agostino Barbati, rappresentati e difeso da sé medesimo, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

per l'annullamento

i) del Decreto del Ministro della Giustizia del 14 settembre 2020 con cui è stato approvato il Regolamento elettorale per l'elezione dei Consigli degli Ordini dei dottori commercialisti e degli esperti contabili e dei collegi dei revisori in carica dal 1° gennaio 2021 al 31 dicembre 2024;

ii) del Regolamento elettorale per l'elezione dei Consigli degli Ordini dei dottori commercialisti e degli esperti contabili e dei collegi dei revisori in carica dal 1° gennaio 2021 al 31 dicembre 2024;

iii) del provvedimento, di estremi non conosciuti, con cui il Consiglio Nazionale dei dottori commercialisti ed esperti contabili ha individuato

nei giorni 5 e 6 novembre 2020 le date in cui dovranno tenersi le elezioni dei Consigli degli Ordini dei dottori commercialisti e degli esperti contabili e dei collegi dei revisori in carica dal 1° gennaio 2021 al 31 dicembre 2024;

iv) ogni altro atto presupposto e conseguente di estremi e contenuto non conosciuto.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Ministero della Giustizia e del Consiglio Nazionale dei Dottori Commercialisti e degli Esperti Contabili;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza del giorno 14 aprile 2021 la dott.ssa Lucia Maria Brancatelli e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

La ricorrente Maria Angela Damiani, premesso di essere dottore commercialista iscritta all'Ordine dei dottori commercialisti e degli esperti contabili di Pescara, ha impugnato, chiedendone l'annullamento, il regolamento per l'elezione dei Consigli degli Ordini dei dottori commercialisti e degli esperti contabili e dei collegi dei revisori in carica dal 1° gennaio 2021 al 31 dicembre 2024, unitamente al decreto del Ministero della Giustizia di approvazione del regolamento.

Al primo motivo, lamenta l'assenza nel regolamento, adottato dal Consiglio Nazionale dei dottori commercialisti ed esperti contabili (in avanti, "Consiglio Nazionale"). di disposizioni in materia di contrasto

alla discriminazione di genere e promozione delle pari opportunità, in violazione dell'art. 51 della Costituzione, aggiungendo che risulterebbe sintomatico della presenza di uno squilibrio di genere la circostanza che su 131 presidenti dei collegi territoriali solo 14 sono donne e che solo 2 di loro fanno parte dei 21 membri del Consiglio Nazionale.

Al secondo motivo, chiede in via subordinata che sia sottoposta alla Corte Costituzionale la questione della eventuale illegittimità del D. Lgs. 139 del 2005, disciplinante l'Ordine dei dottori commercialisti e degli esperti contabili, a norma dell'articolo 2 della legge 24 febbraio 2005, n. 34, i cui articoli 9 e 21 nel testo vigente al momento della presentazione del gravame non contenevano disposizioni a tutela del principio della pari opportunità di genere, per contrasto con gli articoli 3 e 51 della Costituzione.

Il Ministero della giustizia nel costituirsi in giudizio, oltre a chiedere la reiezione del ricorso, ne ha eccepito l'inammissibilità: per difetto di legittimazione e interesse da parte della ricorrente, non essendo consentita una azione "popolare" tesa alla salvaguardia dell'oggettiva legittimità dell'azione amministrativa e non risultando ella candidata alle elezioni; per mancata impugnazione del provvedimento di ammissione delle liste elettorali; per mancata notifica ad alcun effettivo controinteressato, da individuarsi in un partecipante alla competizione elettorale di genere diverso.

Anche il Consiglio Nazionale si è costituito in giudizio, chiedendo che sia dichiarato infondato soltanto il primo motivo dedotto nel gravame e aderendo, invece, alle censure dedotte dalla ricorrente nel secondo motivo e relative alla necessità di sottoporre all'esame della Consulta il

D. Lgs. 139 del 2005.

Alla camera di consiglio dell'11 novembre 2020 la domanda cautelare è stata respinta con l'ordinanza di questa Sezione n. 6927/2020 in ragione: quanto al primo motivo, della mancanza di *“una previsione normativa primaria in grado di individuare le opportune integrazioni al sistema elettorale vigente, in modo da garantire un adeguato rispetto del precetto costituzionale”*; della impossibilità, quanto al secondo motivo, di richiedere alla Corte Costituzionale di un intervento di tipo additivo, non consentito a fronte della presenza di plurime soluzioni adeguatrici, la cui scelta appartiene alla discrezionalità del legislatore.

L'ordinanza è stata riformata dall'ordinanza della Sezione III del Consiglio di Stato n. 7323/2020 che ha ritenuto: che non poteva *“essere condivisa la tesi (esposta nell'ordinanza appellata) per cui il regolamento elettorale impugnato non potrebbe considerarsi illegittimo per diretto contrasto con l'art. 51 Cost., in difetto di una norma primaria in grado di individuare integrazioni del sistema elettorale che assicurino il rispetto del precetto costituzionale”*; che era errato *“sostenere l'impossibilità, nel caso di specie, di sollevare la questione di legittimità costituzionale della norma primaria di settore (il d.lgs. n. 139/2005) per contrasto con gli artt. 3 e 51 Cost.”*.

Nell'accogliere l'appello cautelare, veniva disposta la sospensione delle operazioni elettorali.

In vista dell'udienza fissata per la trattazione della controversia, sono intervenuti *ad opponendum* nel giudizio l'Ordine dei dottori commercialisti e degli esperti contabili per la circoscrizione del Tribunale di Lecce e alcuni dottori commercialisti iscritti a differenti

ordini territoriali, interessati allo svolgimento delle elezioni elettorali sospese a seguito della pronuncia cautelare del giudice di appello. Gli intervenienti hanno proposto anche numerose eccezioni in rito avverso il gravame, anche ulteriori a quelle già sollevate dal Ministero resistente e riguardanti: la violazione del principio del contraddittorio per il mancato coinvolgimento nel giudizio degli ordini che avevano avviato la procedura elettorale nonché dei singoli candidati alle operazioni elettorali; il difetto di giurisdizione, trattandosi di questioni afferenti alle elezioni dei Consigli territoriali, assegnate dalla legge al Consiglio Nazionale; la carenza di interesse della ricorrente, iscritta presso l'Ordine territoriale di Pescara, a sindacare le operazioni elettorali che riguardano altri ordini territoriali; l'improcedibilità del ricorso per intervenuta modifica legislativa. In relazione all'ultima eccezione, fanno presente che l'articolo 31-terdecies, del D.L. 28 ottobre 2020, n. 137, convertito con modificazioni dalla Legge 18 dicembre 2020 n. 176 - pubblicata nella G.U. 24/12/2020 n. 319 (e successiva all'ordinanza del Consiglio di Stato n. 7323/2020) oltre ad aggiungere l'ultimo periodo del comma 5 dell'art. 21 del d. lgs. n. 139/2005 (*“Sono ammesse solo le liste nelle quali è assicurato l'equilibrio tra i generi in modo che al genere meno rappresentato sia attribuita una quota non inferiore a due quinti, arrotondata per difetto”*) ha anche stabilito, al secondo comma, che *“Le disposizioni di cui al comma 1, lettere c) e d), non si applicano ai procedimenti elettorali già avviati alla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto”*, con ciò esplicitando, secondo la tesi degli intervenienti *ad opponendum*, la volontà legislativa di conservare gli effetti delle operazioni elettorali sinora svolte e

consentire la loro conclusione.

Sono altresì intervenuti *ad adiuvandum* alcuni soggetti, che affermano di condividere l'azione della ricorrente e ritengono loro dovere civico intervenire affinché la sua domanda sia accolta.

All'udienza del 14 aprile 2021 la causa è stata trattenuta in decisione.

DIRITTO

Preliminarmente, deve essere dichiarato inammissibile l'intervento *ad adiuvandum* proposto con atto del 28 ottobre 2020, non avendo gli intervenienti esplicitato la loro legittimazione né chiarito quale sarebbe l'interesse, diverso ma collegato o dipendente da quello fatto valere dalla parte ricorrente, di cui sarebbero portatori.

Sono, poi, infondate le varie eccezioni in rito sollevate dal Ministero della Giustizia e dagli intervenienti *ad opponendum*.

Sussiste in primo luogo la giurisdizione del giudice amministrativo, non vertendo il giudizio sulle elezioni dei Consigli dell'Ordine, per le quali vige la giurisdizione domestica del Consiglio Nazionale ai sensi dell'art. 29, lett. i) del d.lgs. n. 139/2005, bensì la presunta illegittimità, per contrasto con l'articolo 51 della Costituzione, del regolamento elettorale predisposto dal Consiglio Nazionale e del relativo decreto approvativo del Ministero della Giustizia, atti che sono sottoposti alla giurisdizione generale di legittimità di questo giudice.

In relazione alla presunta inammissibilità del ricorso per non essere stato notificato ad almeno un soggetto candidato alle elezioni, o comunque alla non integrità del contraddittorio in quanto non esteso a tutti i candidati e a tutti gli ordini territoriali, deve ulteriormente ribadirsi che non si è in presenza di un giudizio sulle operazioni elettorali per il

rinnovo dei Consigli degli Ordini territoriali dei dottori commercialisti (che sfugge alla cognizione di questo plesso giurisdizionale) bensì alla contestazione di un atto di natura regolamentare, in relazione al quale non è ontologicamente individuabile alcun controinteressato. Si tratta di un atto a contenuto generale che, tuttavia, realizza direttamente una lesione concreta e non meramente ipotetica della situazione giuridica di cui si invoca tutela ed è, quindi, impugnabile a prescindere dalla presenza di atti applicativi, atteso che prevede un meccanismo di candidatura e di voto asseritamente confliggente con il parametro normativo invocato, vale a dire l'art. 51 della Costituzione (cfr., in senso analogo, Tar Lazio, sez. I, 13 giugno 2015, n. 8333). Per le medesime ragioni, non è fondata neppure l'eccezione di inammissibilità per mancata impugnazione degli atti di ammissione delle liste e di ulteriori atti afferenti alle operazioni elettorali.

Pertanto, poiché il giudizio si incentra sulla presunta illegittimità di un atto amministrativo di natura regolamentare adottato dal Consiglio Nazionale e approvato dal Ministero della giustizia, solo queste due sono le controparti necessarie del giudizio.

Quanto alla legittimazione e all'interesse, la ricorrente è iscritta all'Ordine territoriale di Pescara ed è, quindi, titolare di un interesse qualificato e autonomo all'impugnazione del regolamento che asseritamente le impedisce il corretto esercizio del diritto di elettorato passivo. Né è possibile richiederle il superamento di una sorta di "prova di resistenza" in relazione all'interesse concreto all'impugnazione, avuto riguardo alla presenza di candidate appartenenti al genere femminile nella lista elettorale ammessa presso l'Ordine di Pescara: la questione

sottoposta nel presente giudizio non afferisce unicamente al tema della composizione delle liste ma al più ampio argomento della mancanza di una disciplina elettorale riguardante la parità di genere.

Le modifiche alla disciplina di legge intervenute dopo la presentazione del gravame non ne hanno determinato l'improcedibilità per sopravvenuta carenza di interesse, poiché esse non riguardano, per esplicita previsione di legge, i procedimenti elettorali già avviati e, conseguentemente, in caso di mancato accoglimento del ricorso continuerebbe a trovare applicazione in ordine alle operazioni elettorali in corso (attualmente sospese su impulso del giudice di appello) la disciplina legislativa previgente, unitamente al regolamento impugnato. E' anche opportuno chiarire, riguardo alla portata e agli effetti della presente pronuncia, che si è in presenza di un giudizio di carattere impugnatorio che verte sulla domanda di annullamento del solo regolamento elettorale adottato dal Consiglio Nazionale e approvato dal Ministero della giustizia. Quanto alla nota del Consiglio Nazionale del 15 settembre 2020, pure indicata nell'epigrafe del ricorso tra gli atti impugnati, si tratta di una comunicazione diretta ai Presidenti degli Ordini italiani con cui è stato trasmesso il regolamento elettorale, rendendo noto che *“il Consiglio Nazionale individuerà nel 5 e 6 novembre 2020 le date in cui si terranno le elezioni per il rinnovo dei Consigli degli Ordini territoriali in carica nel periodo 1° gennaio 2021 – 31 dicembre 2024”*. Nella comunicazione il Consiglio Nazionale ha anche invitato gli ordini territoriali, oltre a dare ampia diffusione del regolamento tra gli iscritti, a procedere tempestivamente con gli adempimenti necessari ad avviare l'iter elettorale. Dunque, si tratta di un

atto di carattere informativo, che non coincide con l'indizione delle elezioni degli ordini territoriali.

Deve, infine, ribadirsi, quanto alla incidenza dei vizi dedotti nel presente giudizio rispetto alle elezioni avviate, che, non sussistendo una sorta di "attrazione" nell'ambito della giurisdizione amministrativa degli atti relativi alla procedura elettorale, essi rimangono soggetti alla cognizione del Consiglio Nazionale (cfr. in termini, avuto riguardo a disposizioni regolamentari in materia elettorale adottate dal Consiglio Nazionale Forense, Cons. Stato, sez. IV, 28 luglio 2016, n. 3414).

Nel merito, il ricorso merita accoglimento per le considerazioni che seguono.

Il primo comma dell'art. 51 della Costituzione, nel testo novellato a seguito della legge costituzionale 30 maggio 2003, n. 1, dispone che *"Tutti i cittadini dell'uno e dell'altro sesso possono accedere agli uffici pubblici e alle cariche elettive in condizioni di eguaglianza, secondo i requisiti stabiliti dalla legge. A tale fine la Repubblica promuove con appositi provvedimenti le pari opportunità tra donne e uomini"*. Viene così sancito il principio di parità di accesso alle cariche elettive e della sua obbligatoria promozione, che costituisce una naturale declinazione del principio di uguaglianza sostanziale di cui all'art. 3 della Costituzione. E' importante sottolineare che la norma fa riferimento alla "Repubblica", così implicando che l'impegno per le pari opportunità riguarda e coinvolge tutti i soggetti dell'ordinamento costituzionale. Per tale motivo, non è significativa ed è anzi superata la questione del carattere precettivo o programmatico della disposizione, in quanto essa funge da un lato da copertura costituzionale per gli interventi del

legislatore in materia, lasciandolo libero di scegliere mezzi e modalità dell'intervento e dall'altro impegna all'esercizio del potere amministrativo in senso conforme e, quindi, ad adottare ogni misura ritenuta necessaria ad eliminare gli ostacoli al principio di parità di accesso alle cariche elettive.

Nell'affrontare il tema della parità di genere avuto riguardo all'esercizio del potere legislativo in materia elettorale da parte delle regioni, la Corte Costituzionale ha sottolineato come il legislatore costituzionale con la riforma dell'art. 51 *“preso atto della storica sotto-rappresentanza delle donne nelle assemblee elettive, non dovuta a preclusioni formali incidenti sui requisiti di eleggibilità, ma a fattori culturali, economici e sociali”* abbia *“indicato la via delle misure specifiche volte a dare effettività ad un principio di eguaglianza astrattamente sancito, ma non compiutamente realizzato nella prassi politica ed elettorale”* (Corte Cost., 14 gennaio 2010, n. 4). La Consulta ha aggiunto che *“i mezzi per attuare questo disegno di realizzazione della parità effettiva tra donne e uomini nell'accesso alle cariche elettive possono essere di diverso tipo”*, con il solo limite di mantenere inalterati i diritti fondamentali di elettorato attivo e passivo e che il meccanismo introdotto sia di tipo promozionale e non costrittivo, nello spirito delle disposizioni costituzionali in materia di parità di genere.

La giurisprudenza amministrativa, oltre ad affermare, nel solco della richiamata pronuncia del Giudice delle Leggi, che l'art. 51 della Costituzione ha valore di norma immediatamente vincolante e come tale idonea a conformare ed indirizzare lo svolgimento della discrezionalità amministrativa ponendosi rispetto ad essa quale parametro di legittimità

sostanziale (così, *ex multis*, Tar Campania - Napoli, sez. I, 7 giugno 2010, n. 12668) si è occupata del problema dell'attuazione dell'art. 51 Cost. avuto riguardo all'accesso a cariche elettive presso organi amministrativi, osservando che l'equilibrata rappresentanza di entrambi i sessi in seno a tali organi garantisce *“l'acquisizione al modus operandi dell'ente, e quindi alla sua concreta azione amministrativa, di tutto quel patrimonio, umano, culturale, sociale, di sensibilità e di professionalità, che assume una articolata e diversificata dimensione in ragione proprio della diversità del genere. Organi squilibrati nella rappresentanza di genere, in altre parole, oltre ad evidenziare un deficit di rappresentanza democratica dell'articolata composizione del tessuto sociale e del corpo elettorale (...) risultano anche potenzialmente carenti sul piano della funzionalità, perché sprovvisti dell'apporto collaborativo del genere non adeguatamente rappresentato”* (Tar Lazio, sez. II, 25 luglio 2011, n. 6673). La richiamata pronuncia ha condivisibilmente aggiunto che *“l'equilibrio di genere, come parametro conformativo di legittimità sostanziale dell'azione amministrativa, nato nell'ottica dell'attuazione del principio di eguaglianza sostanziale fra i sessi, viene così ad acquistare una ulteriore dimensione funzionale, collocandosi nell'ambito degli strumenti attuativi dei principi di cui all'art. 97 Cost.: dove l'equilibrata partecipazione di uomini e donne (col diverso patrimonio di umanità, sensibilità, approccio culturale e professionale che caratterizza i due generi) ai meccanismi decisionali e operativi di organismi esecutivi o di vertice diventa nuovo strumento di garanzia di funzionalità, maggiore produttività, ottimale perseguimento degli obiettivi, trasparenza ed imparzialità dell'azione pubblica”*.

E' opportuno, tuttavia, un chiarimento circa la portata dell'obbligo precettivo nascente dall'art. 51 della Costituzione: poiché la norma opera come parametro di legittimità, tanto dell'azione legislativa che di quella amministrativa, senza richiedere l'adozione di uno strumento puntuale, non può dirsi esistente un obbligo generalizzato, costituzionalmente imposto, di inserire all'interno di qualsiasi disciplina elettorale riguardante la composizione di organi amministrativi su base elettiva un meccanismo "correttivo" con finalità di parità di genere. La funzione promozionale e di riequilibrio tra i generi dell'art. 51 della Costituzione risponde, infatti, a una diversa finalità, che è quella di chiedere ai soggetti che operano nell'ordinamento giuridico di valutare la necessità, tenuto conto del contesto normativo, sociale e storico di riferimento, se inserire o meno un siffatto meccanismo e, in caso affermativo, di graduarne l'incisività a seconda del grado di sotto-rappresentanza del genere femminile riscontrato.

Al fine di calare queste considerazioni nell'ambito delle questioni sollevate nell'odierno giudizio, è opportuno effettuare una breve ricognizione del quadro normativo che regola le elezioni degli ordini professionali dei dottori commercialisti.

In via preliminare, si rammenta che l'Ordine professionale dei dottori commercialisti degli esperti contabili si articola nel Consiglio Nazionale e negli Ordini territoriali, che ai sensi dell'art. 6, comma 3 del d.lgs. n. 139/2005 *“sono enti pubblici non economici a carattere associativo, sono dotati di autonomia patrimoniale e finanziaria, determinano la propria organizzazione con appositi regolamenti, nel rispetto delle disposizioni di legge e del presente decreto e sono soggetti*

esclusivamente alla vigilanza del Ministero della giustizia”.

Viene in considerazione, poi, l’art. 9, rubricato “*Composizione del Consiglio dell’Ordine, eleggibilità dei consiglieri*”, inserito nel Capo II del decreto legislativo che reca la disciplina degli Ordini territoriali, secondo cui “*il Consiglio dell’Ordine è composto da membri eletti, fra gli iscritti nell’Albo, sia nella Sezione A Commercialisti sia nella Sezione B Esperti contabili, ripartiti in misura direttamente proporzionale al numero degli iscritti nelle rispettive sezioni alla data di convocazione dell’Assemblea elettorale, assicurando comunque agli iscritti nella Sezione A Commercialisti un numero minimo di rappresentanti non inferiore alla metà dei componenti*”. Viene poi stabilita la modalità di determinazione, in base al numero di iscritti all’Albo, del numero complessivo dei componenti il Consiglio dell’Ordine e sono dettate le disposizioni relative all’elettorato attivo (riconosciuto a tutti gli iscritti all’Albo) e passivo (per il quale è richiesta una anzianità di cinque anni di iscrizione nella rispettiva sezione dell’Albo). L’art. 9 stabilisce anche che il Consiglio dell’Ordine dura in carica quattro anni e che i consiglieri dell’Ordine ed il Presidente possono essere eletti per un numero di mandati consecutivi non superiore a due.

Ai sensi dell’art. 21, nel testo vigente al momento della proposizione del ricorso, la presentazione delle candidature è fatta sulla base di liste contraddistinte da un unico contrassegno o motto e dall’indicazione del presidente che capeggia la lista, con un numero di candidati pari al numero dei componenti il Consiglio aumentato di cinque unità, nel rispetto delle proporzioni di cui all’articolo 9, comma 1; è consentito

esprimere il voto per i candidati di una sola lista (comma 7); in aggiunta al voto di lista, è ammessa la facoltà di esprimere, nell'ambito della stessa lista, un numero di preferenze non superiore a quello dei componenti da eleggere, escluso il presidente (comma 8); in assenza di preferenze espresse, si considera espressa preferenza per ciascuno dei candidati presenti in lista, seguendo l'ordine di lista, fino al numero massimo dei componenti da eleggere escluso il presidente (comma 9); alla lista che ha conseguito il maggior numero di voti validi sono attribuiti i quattro quinti dei seggi arrotondati per eccesso. I seggi restanti sono attribuiti alla lista che si colloca seconda per numero di voti validi conseguiti (comma 11); risultano eletti i candidati che hanno conseguito il maggior numero di preferenze fino a concorrenza dei seggi assegnati alla lista in cui essi sono candidati, nel rispetto delle proporzioni di cui al comma 1 dell'articolo 9. Per l'ultimo degli eletti di ciascuna lista, in caso di parità di preferenze, è preferito il candidato che precede nell'ordine della lista.

Di particolare interesse è poi l'art. 29, lett. l) del d.lgs. n. 139/2005, secondo cui il Consiglio Nazionale *“formula il regolamento elettorale, (...) da approvarsi dal Ministro della giustizia”*; la successiva lett. p) attribuisce, inoltre, al Consiglio Nazionale la potestà regolamentare in una serie di materie, tra cui quella *“elettorale”*.

Infine, ai sensi dell'art. 9, comma 7, al Consiglio Nazionale spetta anche *“l'individuazione della data in cui si terranno le elezioni”*.

Nelle sue difese, il Consiglio Nazionale sostiene che non aveva modo di inserire autonomamente, senza un intervento legislativo, disposizioni a tutela della parità di genere nel proprio regolamento elettorale, in quanto

le previsioni di legge sopra richiamate limitavano in modo stringente il margine discrezionale rimesso al Consiglio Nazionale. A sostegno di tale tesi, richiama l'art. 3, comma 1, lett. a) della legge delega 24 febbraio 2005, n. 34, che ha portato all'emanazione del d.lgs. n. 139/2005, secondo cui spetta al richiamato decreto legislativo definire *“le modalità per la costituzione del Consiglio nazionale e dei consigli locali del nuovo Ordine professionale e la relativa composizione, nel rispetto dei principi di proporzionalità e rappresentatività”*. Il Consiglio Nazionale fa anche presente che, nella piena consapevolezza della esistenza di un problema di sotto-rappresentanza del genere femminile, aveva sottoposto per quattro volte al Ministro della Giustizia una proposta di modifica del d.lgs. n. 139 del 2005, onde renderlo conforme ai principi costituzionali vigenti in materia di pari opportunità di genere, senza tuttavia ottenere riscontro.

Quanto al Ministero della giustizia, sul punto si difende sostenendo che il regolamento impugnato, oggetto di approvazione ministeriale, sarebbe un atto meramente attuativo del d.lgs. 139 del 2005, che regola le elezioni dei consigli territoriali senza prevedere alcuna riserva di genere e come tale legittimo in quanto conforme al richiamato decreto legislativo.

Le tesi difensive sopra riportate, che postulano una sostanziale impossibilità del potere regolamentare conferito per legge al Consiglio Nazionale di intervenire individuando previsioni a tutela della parità di genere, non possono essere condivise.

In primo luogo, è vero che il decreto legislativo contiene disposizioni, in attuazione della legge delega, relative alla ripartizione dei seggi a

seconda del numero complessivo degli iscritti, alla ripartizione proporzionale tra commercialisti ed esperti contabili e al requisito di eleggibilità a seconda dell'anzianità di iscrizione. Tuttavia, poiché l'art. 51 della Costituzione non è, come detto, una norma che impone una soluzione puntuale ma che, invece, obbliga, a seconda dei contesti, alla ricerca della misura più adeguata al fine di rimediare alla lamentata disparità di genere nell'accesso alle cariche elettive, il Consiglio Nazionale, nell'esercizio della propria potestà regolamentare, avrebbe dovuto tenere conto della necessità di conformarsi al parametro costituzionale. In sostanza, era avvertita dallo stesso Consiglio Nazionale l'esigenza di porre rimedio alla condizione di sottorappresentanza del genere femminile nei propri organi elettivi e, di conseguenza, nel testo del regolamento si sarebbe dovuta inserire, nel rispetto della disciplina legislativa (che, pacificamente, non conteneva previsioni discriminatorie bensì si limitava, prima della riforma del 2020, a ignorare la problematica della parità di genere) una misura per contrastare la situazione esistente.

Né in senso contrario depone la circostanza, riferita nelle difese del Consiglio Nazionale, che il sistema elettorale previsto nel testo del d.lgs. 139/2005 prima dalla riforma consentiva di praticare una pluralità di misure idonee a perseguire l'equilibrio di genere, quali: l'alternanza di genere nella composizione delle liste; la riserva di quote, all'interno dell'organo, al genere meno rappresentato; la riserva di quote nelle liste di candidati; la doppia preferenza di genere. E ciò in quanto non sussisteva una riserva legislativa - né sarebbe potuta esistere, a pena di frontale contrasto con i precetti costituzionali - che impedisse al

Consiglio Nazionale di individuare già in sede regolamentare una o più misure promozionali della parità di genere, scelte discrezionalmente dall'organo tra quelle ritenute idonee allo scopo, quale, a mero titolo di esempio, il divieto di ammissione di liste di candidati a contenuto manifestamente discriminatorio, in ragione della palese sproporzione tra i rappresentanti dei due generi. Il fondamento di un simile potere di integrazione della normativa discende, oltre che dalla stessa previsione legislativa che assegna al Consiglio Nazionale una potestà regolamentare in materia elettorale, dall'autonomia riconosciuta dalla legge all'ente anche a livello organizzativo, così attribuendogli la possibilità di perseguire, sulla base di scelte autonome benché sottoposte al controllo ministeriale, obiettivi di interesse degli associati, tra cui vi è certamente anche quello di conformare la propria azione al rispetto del principio di parità di genere.

Dunque, poiché una corretta lettura dell'art. 51 della Costituzione implica che la promozione delle pari opportunità non sia demandata soltanto al legislatore ma veda il coinvolgimento di tutti i pubblici poteri, il Consiglio Nazionale avrebbe dovuto adottare in prima battuta e nell'attesa dell'intervento del legislatore le opportune misure per il rispetto della parità di genere sancito dall'art. 51, non essendogli consentito esercitare il potere regolamentare secondo modalità solo formalmente rispettose dalla legge ma sostanzialmente in contrasto, per ammissione dello stesso organo, al precetto costituzionale.

Neppure può essere richiamato, a sostegno della correttezza dell'operato delle parti resistenti, il rispetto del principio di legalità, in quanto il d.lgs. 139 del 2005 non contiene una riserva assoluta di legge in materia

elettorale e, pertanto, non sussisteva alcun divieto ad adottare un regolamento che consentisse lo svolgimento delle elezioni secondo modalità conformi all'art. 51 della Costituzione. Anzi, deve rilevarsi in senso contrario che il testo regolamentare adottato dal Consiglio Nazionale e approvato dal Ministero della giustizia, ponendosi in violazione del principio delle pari opportunità tra i generi, risulta irrimediabilmente viziato e, pertanto, deve essere annullato.

Da ultimo, è opportuno chiarire la portata degli effetti conformativi della presente pronuncia, ai fini del corretto riesercizio del potere amministrativo a seguito dell'annullamento del regolamento impugnato. Il suddetto regolamento è funzionale allo svolgimento delle operazioni elettorali per le elezioni dei Consigli degli Ordini territoriali, elezioni che risultano essere state indette e attualmente in corso, benché sospese. Le amministrazioni resistenti, pertanto, saranno tenute ad adottare tutte le conseguenti determinazioni, nell'ambito delle rispettive competenze, di modo che, a seguito della riadozione del regolamento e nel rispetto del dettato legislativo (che ora contempla un meccanismo a tutela della parità tra i sessi, attraverso la previsione di una riserva di quota nella formazione delle liste elettorali), siano indette nuove elezioni da svolgersi nel rispetto delle prescrizioni in materia di parità di genere. Le spese di lite, attesa la novità delle questioni sottoposte, possono essere compensate.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Prima), definitivamente pronunciando:

- dichiara inammissibile l'intervento *ad adiuvandum* dei signori

Salvatore Baldino, Maria Luisa Carli, Sergio Copello, Celestina De Blasi, Antonella Freda, Gianluca Lega, Nadia Maria Lo Fiego, Stefano Mercanti, Laura Rondoni, Maria Chiara Sordini, Enrica Capoccia;

- accoglie il ricorso, ai sensi e per gli effetti di cui in motivazione.

- compensa integralmente fra le parti le spese di giudizio.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio mediante collegamento da remoto del giorno 14 aprile 2021 con l'intervento dei magistrati:

Antonino Savo Amodio, Presidente

Laura Marzano, Consigliere

Lucia Maria Brancatelli, Primo Referendario, Estensore

L'ESTENSORE

Lucia Maria Brancatelli

IL PRESIDENTE

Antonino Savo Amodio

IL SEGRETARIO