

Pubblicato il 27/10/2021

N. 11023/2021 REG.PROV.COLL.
N. 03592/2021 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 3592 del 2021, proposto da
Ordine degli Ingegneri della Provincia di Roma, in persona del legale
rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dall'avvocato
con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e
domicilio eletto presso il suo studio in Roma,

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 degli Ingegneri, in persona del legale rappresentante
pro tempore, rappresentato e difeso dagli avvocati

con domicilio digitale come da PEC da Registri di
Giustizia;

per l'annullamento

- del Regolamento approvato dal Ministero della Giustizia prot. n. 3677 del 3.2.2021, recante “procedura di elezione con modalità telematica da remoto dei consigli territoriali degli ordini degli ingegneri” comunicato all'Ordine degli Ingegneri di Roma con nota in data 9.2.2021;
- di tutti gli atti presupposti, connessi e conseguenti, ancorché attualmente non conosciuti.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Ministero della Giustizia e del Consiglio Nazionale degli Ingegneri;

Viste le ordinanze cautelari Tar Lazio n. 7937/2021 e Cons. Stato n. 5628/2021;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 20 ottobre 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 e DIRITTO

L'Ordine degli ingegneri della provincia di Roma (in avanti, “Ordine”) impugna il Regolamento prot. n. 3677 del 3.2.2021 approvato dal Ministero della Giustizia (in seguito, “Regolamento elettorale” o “Regolamento”), attuativo delle disposizioni di cui all’art. 31, d.l. n. 137/2020, conv. in l. n. 176/2020 e recante la “procedura di elezione con modalità telematica da remoto dei consigli territoriali degli ordini degli ingegneri”, lamentandone la illegittimità per violazione del principio costituzionale di pari opportunità e parità di genere all’interno degli organi di rappresentanza e autogoverno della professione degli ingegneri. Premesse le ragioni circa la sussistenza dell’interesse ad agire, l’Ordine rileva che né la procedura di elezione dei consigli territoriali degli ordini degli ingegneri descritta nel d.P.R. n. 169/2005 né il Regolamento

elettorale contengono disposizioni in materia di contrasto alla discriminazione di genere e promozione della pari opportunità, deducendo la violazione dell'art. 51 della Costituzione, a mente del quale "la Repubblica promuove con appositi provvedimenti le pari opportunità tra donne e uomini". Rammentata l'immediata applicabilità della disposizione, l'Ordine sostiene che il Regolamento si porrebbe in contrasto con il principio di rango costituzionale della parità di genere, cui la P.A. deve obbligatoriamente conformare la propria azione, dovendo svolgere l'attività provvedimentale secondo modalità che ne garantiscano l'effettiva attuazione.

In via subordinata, parte ricorrente afferma che l'annullamento del Regolamento elettorale dovrebbe essere disposto in ragione della illegittimità costituzionale del d.P.R. 169/2005 per violazione degli art. 3 e 51 Cost., nella parte in cui tale d.P.R. non contempla meccanismi idonei a garantire un'equa rappresentanza di genere che intervengano nella fase di candidatura e di espressione (e computo) delle preferenze. L'Ordine chiede che in ragione di tale contrasto sia sollevata presso la Consulta la questione di legittimità costituzionale del d.P.R. n. 169/2005.

Il Ministero della giustizia e il Consiglio Nazionale degli Ingegneri ("Consiglio Nazionale") si sono costituiti in giudizio chiedendo la reiezione del ricorso e deducendo che nell'impugnato Regolamento non era possibile occuparsi di aspetti diversi da quello relativo alla disciplina della modalità telematica di voto. Per tale ragione, Il Ministero della giustizia ha anche eccepito il proprio difetto di legittimazione passiva e ha chiesto l'estromissione dal giudizio.

Il Consiglio Nazionale ha osservato che è suo interesse che le elezioni per il rinnovo dei consigli degli ordini territoriali si svolgano in conformità ai principi sanciti in Costituzione e ha fatto presente che nel corso degli ultimi anni ha rivolto, senza successo, numerose sollecitazioni al Governo affinché si determinasse a modificare il d.P.R. n. 169 del 2005

adeguandolo alle previsioni costituzionali in materia di pari opportunità di genere. Secondo la prospettazione del Consiglio Nazionale, il rispetto dell'art. 51 Cost. potrebbe essere garantito solo da una modifica del d.P.R. n. 169/2005 e, quindi, da un intervento del Governo ovvero da un intervento della Corte Costituzionale sulle leggi che disciplinano la materia. In tale ultima ipotesi, rammentato che il d.P.R. n. 169/2005 è atto non avente forza di legge, il Consiglio Nazionale deduce che il promovimento della questione di costituzionalità non potrebbe che riguardare le leggi abilitanti il Governo all'adozione del d.P.R., vale a dire l'art. 1, comma 18, della l. n. 4 del 1999 e l'art. 1-septies del d.l. n. 7 del 2005; in alternativa, la sottoposizione della questione di legittimità costituzionale potrebbe riguardare l'art. 31 del d.l. n. 137/2020, nella parte in cui avrebbe omesso di legittimare il Regolamento elettorale a dettare norme a tutela della pari opportunità di genere.

Alla camera di consiglio dell'8 settembre 2021 la domanda cautelare presentata dall'Ordine a seguito dell'invito a indire le elezioni entro il successivo 16 settembre è stata accolta con l'ordinanza n. 4846/2021 e, per l'effetto, sono stati sospesi gli atti impugnati; l'appello cautelare presentato dal Ministero della giustizia avverso la decisione è stato respinto con l'ordinanza del Consiglio di Stato n. 5628/2021.

All'udienza del 20 ottobre 2021 la causa è stata trattenuta in decisione.

Preliminarmente, non può trovare accoglimento la richiesta del Ministero della giustizia di estromissione dal giudizio per difetto di legittimazione passiva, in quanto la controversia si incentra sulla specifica questione della conformità al dettato costituzionale (e, in particolare, all'art. 51 della Costituzione) del Regolamento impugnato, che è stato oggetto di approvazione da parte del Ministero resistente.

Nel merito, il ricorso è fondato, alla stregua delle considerazioni che seguono.

Questa Sezione di recente si è soffermata sulla questione dell'inserimento di disposizioni a tutela della parità di genere nella disciplina elettorale regolante gli ordini professionali (avuto riguardo, nello specifico, agli ordini dei dottori commercialisti e degli esperti contabili) e, rammentata la natura vincolante e immediatamente precettiva dell'art. 51 della Costituzione, ha aggiunto un chiarimento circa la portata dell'obbligo precettivo nascente da tale disposizione, osservando che *<<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>>* (Tar Lazio, sez. I, 22 aprile 2021, n. 4706).

Anche in quella controversia, come nell'odierno giudizio, le parti convenivano sulla esistenza di una sotto-rappresentanza del genere femminile negli organi elettivi dei relativi ordini professionali e sulla necessità di introdurre meccanismi correttivi nel sistema elettorale; tuttavia, il Consiglio Nazionale dei Dottori Commercialisti e degli Esperti Contabili sosteneva di non essere il soggetto deputato a porre rimedio alla problematica, essere impossibilitato ad agire autonomamente, in assenza di un intervento del legislatore. A tale tesi difensiva la richiamata pronuncia ha replicato che *"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".

La presente fattispecie presenta tre elementi di differenziazione rispetto alla richiamata controversia: la disciplina elettorale per l'elezione dei Consigli degli Ordini degli Ingegneri non è contenuta in una legge ma è stata oggetto di delegificazione attraverso l'adozione del d.P.R. n. 169/2005; prima dell'emanazione dell'art. 31 d.l. n. 137/2020 non esisteva una previsione nella legge (ovvero nel regolamento di delegificazione) che assegnasse una potestà regolamentare in materia elettorale al Consiglio Nazionale; l'impugnato Regolamento elettorale è stato adottato in attuazione del menzionato art. 31 che ha previsto che *"le procedure elettorali per la composizione degli organi territoriali degli ordini professionali vigilati dal Ministero della giustizia possono svolgersi con modalità telematiche da remoto disciplinate con regolamento del consiglio nazionale dell'ordine"*. Tali difformità non consentirebbero, secondo il Ministero della giustizia e il Consiglio Nazionale, di introdurre nel Regolamento impugnato disposizioni a tutela della parità di genere.

Le deduzioni difensive non sono accettabili, in quanto non è ammissibile che l'esercizio da parte del Consiglio Nazionale di un potere regolamentare in materia elettorale - nel silenzio del legislatore ordinario e a fronte dell'inerzia dell'esecutivo a integrare il d.P.R. n. 169/2005 - possa prescindere dal rispetto dell'art. 51 della Costituzione. Ciò contrasta, oltre che con il surriferito obbligo di conformare l'azione amministrativa, in tutti i suoi livelli, al rispetto dei principi di parità di genere, anche con lo

stesso art. 31 del d.l. n. 137/2020, di cui è necessaria una esegesi in chiave costituzionalmente orientata. La norma ha assegnato al Consiglio Nazionale il potere di derogare alla disciplina elettorale di cui al d.P.R. n. 169/2005 per consentire il voto con modalità telematica, ma non contiene (né potrebbe contenere, a pena di essere essa stessa in contrasto con la Costituzione) un divieto a introdurre nel Regolamento, oltre alle disposizioni “in deroga” riguardanti il voto telematico, anche previsioni integrative della disciplina elettorale, a tutela della parità di genere. Il perseguimento di questa doppia finalità – integrativa delle regole elettorali esistenti e, nei limiti della delega legislativa, parzialmente modificativa del d.P.R. n. 169/2005 – emerge anche dalla lettura dell’art. 1, comma 2, del Regolamento, secondo cui *“Le previsioni di cui al presente regolamento integrano le disposizioni del decreto del Presidente della Repubblica 8 luglio 2005, n. 169 e successive modifiche ed integrazioni e, nei limiti del contenuto della delega di cui all’articolo 31 del decreto-legge 28 ottobre 2020, n. 137, convertito con legge 18 dicembre 2020, n. 176, sono legittimate a derogarvi per l’espletamento delle operazioni necessarie a consentire l’espressione del voto con modalità telematica da remoto da parte degli aventi diritto, in luogo della modalità tradizionale”*.

Dunque, anche nell’odierno giudizio valgono le considerazioni già espresse nella sentenza di questo Tribunale n. 4706/2021, secondo cui la promozione delle pari opportunità di cui all’art. 51 della Costituzione non è demandata soltanto all’iniziativa del legislatore (ovvero, nel presente caso, del Governo) ma impone il coinvolgimento di tutti i pubblici poteri, con il conseguente obbligo per il Consiglio Nazionale di esercitare il potere regolamentare nella materia elettorale in ossequio al rispetto del principio di parità di genere.

In conclusione, 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 viziato e, pertanto,

deve essere annullato, fatto salvo l'obbligo per il Consiglio Nazionale di adottare un nuovo regolamento elettorale che contenga, a integrazione della disciplina del d.P.R. n. 169/2005, le misure ritenute più opportune per porre rimedio alla condizione di sotto-rappresentanza del genere femminile nei propri organi elettivi.

Le spese di lite, attesa la parziale novità delle questioni sottoposte, possono essere compensate.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Prima), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie, ai sensi e per gli effetti di cui in motivazione.

Compensa le spese.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 20 ottobre 2021 con l'intervento dei magistrati:

Antonino Savo Amodio, Presidente

Francesca Petrucciani, Consigliere

Lucia Maria Brancatelli, Primo Referendario, Estensore

L'ESTENSORE

Lucia Maria Brancatelli

IL PRESIDENTE

Antonino Savo Amodio

IL SEGRETARIO