

CT 13425/21 Avv. Varrone F.

AVVOCATURA GENERALE DELLO STATO
Ecc.mo CONSIGLIO DI STATO
IN SEDE GIURISDIZIONALE
RICORSO IN APPELLO CON CONTESTUALE
ISTANZA DI MISURA CAUTELARE PROVVISORIA INAUDITA
ALTERA PARTE EX ART. 56 CPA

PER

Il **Ministero della Giustizia**, CF 80184430587, in persona del Ministro *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Generale dello Stato, CF 80224030587, per il ricevimento degli atti, FAX 06/96514000 e PEC ags.rm@mailcert.avvocaturastato.it, presso i cui uffici è per legge domiciliato in Roma, via dei Portoghesi 12

CONTRO

ORDINE DEGLI INGEGNERI DELLA PROVINCIA DI ROMA, C.F. 80201950583, con sede legale in Roma, Piazza della Repubblica 59, in persona del legale rappresentante p.t. Ing. Carla Cappiello, rappresentata e difesa dall'Avv. Arturo Cancrini ed elettivamente domiciliata presso il domicilio digitale del medesimo PEC: arturo.cancrini@avvocato.pe.it

E NEI CONFRONTI

CONSIGLIO NAZIONALE DEGLI INGEGNERI, CF 80057570584, in persona del Presidente e legale rappresentante pro tempore Ing. Armando Zambrano, rappresentato e difeso dagli Avv.ti Prof. Massimo Luciani e Valentina Ciaccio ed elettivamente domiciliato presso i domicili digitali dei medesimi: PEC massimoluciani@ordineavvocatiroma.org e valentinaciaccio@ordineavvocatiroma.org

**PER L'ANNULLAMENTO E/O RIFORMA, PREVIA SOSPENSIONE
DEGLI EFFETTI**

dell'ordinanza n. 4846/2021 (n. 3592/2021 di R.G.) del TAR per il Lazio -
Roma - depositata il 9.9.2021, non notificata

Con ricorso innanzi al Tar per il Lazio l'Ordine degli Ingegneri della Provincia di Roma chiedeva l'annullamento, previa sospensione, 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”*, nella parte in cui, nel disciplinare lo svolgimento delle imminenti elezioni dei membri dei consigli territoriali degli ingegneri, asseritamente violava il principio costituzionale di pari opportunità e parità di genere all'interno degli organi di rappresentanza e autogoverno della professione degli ingegneri.

A fondamento del ricorso, l'istante deduceva la violazione del principio della parità di genere ex art. 51 Cost., l'eccesso di potere per difetto di motivazione, lo sviamento, l'erronea presupposizione, l'irragionevolezza, l'abnormità, la contraddittorietà, l'ingiustizia manifesta.

In via subordinata l'Ordine ricorrente chiedeva che venisse sollevata la questione di legittimità costituzionale del d.P.R. n. 169/2005 per violazione degli artt. 3 e 51 della Costituzione, nella parte in cui il Regolamento elettorale del 3.2.2021 non prevede alcun meccanismo volto a garantire il rispetto del principio della pari opportunità di genere.

Si costituiva in giudizio il Ministero della Giustizia che eccepiva che il regolamento impugnato era stato approvato limitatamente alle modalità telematiche di voto e che risultava estranea allo stesso la disciplina relativa alla parità di genere.

Si costituiva in giudizio anche il Consiglio Nazionale degli Ingegneri che instava per il rigetto del primo motivo di ricorso e della domanda cautelare ad esso connessa e si associava all'istanza dell'Ordine ricorrente in merito alla richiesta di rimessione in Corte Costituzionale.

All'udienza cautelare del 28.4.2021 l'Ill.mo Presidente, dopo aver evidenziato che *“la peculiarità della questione necessita di approfondimenti nella più opportuna sede di merito”* e *“valutata l'esigenza di una sollecita definizione del giudizio”*, disponeva *“la cancellazione della causa dal ruolo delle sospensive e fissa[va] l'udienza pubblica del 20 ottobre 2021”* (cfr. verbale d'udienza della Camera di Consiglio del 28.4.2021).

Con successiva istanza l'Ordine ricorrente chiedeva, ai sensi dell'art. 58 cpa, l'adozione di misure cautelari, evidenziando che il Ministero della Giustizia aveva impresso un'improvvisa accelerazione alle procedure elettorali per i Consigli degli Ordini territoriali degli ingegneri.

In particolare, l'Ordine rilevava quanto segue.

Con nota prot. n. 5061 del 22.6.2021, il Consiglio Nazionale degli Ingegneri, aveva chiesto al Ministero della Giustizia *“opportuni chiarimenti, individuando possibilmente un'unica data di svolgimento delle elezioni dei Consigli già scaduti o in scadenza sino al 6 ottobre 2021, e quindi entro il mese di ottobre 2021”*.

In particolare, il CNI, dopo aver rilevato che *“risulta attualmente pendente avanti al Tribunale amministrativo per il Lazio il giudizio promosso dal Consiglio dell'Ordine degli ingegneri della Provincia di Roma avverso il Regolamento adottato dallo scrivente Consiglio, volto a censurare l'assenza di previsioni atte a garantire un'adeguata rappresentanza di genere e la parità di accesso alle cariche elettive, costituzionalmente tutelate ex articolo 51 della Costituzione”*, aveva chiesto al Ministero della Giustizia di valutare *“l'opportunità di un differimento della data di svolgimento delle elezioni anzidette all'esito della decisione, e di conseguenza quelle del Consiglio Nazionale, per scongiurare il rischio di un possibile annullamento delle operazioni effettuate in applicazione di regole successivamente giudicate illegittime e il conseguente avvio di un contenzioso”*.

Con nota prot. n. 151709 del 22.7.2021 il Ministero della Giustizia aveva riscontrato la richiesta del CNI rilevando che *“con riferimento alle paventate ripercussioni sulle imminenti competizioni elettorali determinate dalla pendenza del contenzioso amministrativo avente ad oggetto la asserita illegittimità per contrasto con l’art. 51 Cost. sia del regolamento sulla modalità di voto telematica, sia del regolamento di cui al D.P.R. n. 169/2005, giova evidenziare che il tema della parità di genere è di per sé evidentemente estraneo alla disciplina sulle modalità operative del voto e comunque non idoneo a giustificare un ulteriore differimento della data delle elezioni, ormai improcrastinabili. Alla luce delle considerazioni che precedono considerata che larga maggioranza degli Consigli territoriali è scaduta o ben prossima alla scadenza, sentito il sig. Capo di Gabinetto e tenuto conto delle indicazioni da questi ricevute con nota prot. DAG n. 1502663. E del 20 luglio 2021, si invita pertanto, codesto Consiglio nazionale e, per il suo tramite, tutti i consigli territoriali, a completare senza indugio ogni attività propedeutica allo svolgimento della tornata elettorale con modalità telematica ovvero in presenza, al fine di rimuovere entro il mese di ottobre 2021 la patologica situazione di stallo nel rinnovo delle cariche elettive degli organi consiliari territoriali e nazionale degli ingegneri”*.

Il Ministero aveva quindi chiesto al CNI di *“dare tempestivo riscontro a questo Ministero in ordine all’indicazione della data predetta all’affettiva indizione delle elezioni da parte di tutti i Consigli territoriali, le quali dovranno essere svolte nel più breve tempo possibile. Si prega, pertanto, di dare tempestivo riscontro a questo Ministero in ordine all’indicazione della data predetta e all’effettiva indizione delle elezioni da parte di tutti i Consigli territoriali, le quali dovranno essere svolte nel più breve tempo possibile. Si suggerisce, al fine di limitare il rischio di un contenzioso sul punto, di indicare ai Consigli territoriali di rispettare nella formazione delle liste elettorali, in via di prassi, i principi sulla parità di genere sanciti dall’art. 21, comma 5, seconda parte del d.lgs.n. 139/2005, come novellato dall’art. 31 terdecies del decreto-legge 28 ottobre 2020, n. 137, convertito con modificazioni dalla legge 18 dicembre 2020, n. 176”, a tenor del quale “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”*.

In detta nota il Ministero aveva rammentato *“ulteriormente che l’art. 3,*

comma 1, d.P.R. 8 luglio 2005 n. 169 4 prevede il potere sostitutivo del Consiglio nazionale nel caso di mancata indizione delle elezioni da parte dei Consigli territoriali, trattandosi di un preciso dovere volto a evitare l'indebito consolidamento delle cariche elettive scadute e consentire, al contempo, il fisiologico ricambio degli organi".

Con circolare n.768/XIX Sess./2021 del 28.7.2021, il CNI aveva pertanto indicato *"la data del 16.9.2021 quale termine ultimo per l'adozione della corrispondente deliberazione da parte del Consiglio Provinciale. Ciò al fine di consentire il rinnovo delle cariche elettive degli organi consiliari territoriali entro il mese di ottobre, come espressamente richiesto dalla Nota del Ministero della Giustizia n. 051709 del 22/7/2021, allegata alla circolare di questo Consiglio n. 766 del 23/7/2021".*

Il CNI aveva altresì precisato che *"quanto suggerito dalla Nota del Ministero citata innanzi, in ordine all'osservanza, in via di prassi, dei principi sulla parità di genere sanciti dall'articolo 21, comma 5, seconda parte, del novellato D.Lgs. n. 139/2005 ai fini della formazione delle liste elettorali, non sembra potersi recepire in concreto, non solo a causa dei tempi ristretti concessi, ma anche perché trattasi di richiamo a fonti normative specificamente concernenti un diverso ordine professionale, disciplinato peraltro da altrettanto diverse disposizioni elettorali".*

Con successiva circolare Circ.CNI 770/XIX Sess./2021 del 3.8.2021, il CNI aveva ulteriormente scandito *"le tempistiche e agli adempimenti connessi allo svolgimento delle prossime elezioni di rinnovo dei Consigli Provinciali degli Ordini degli Ingegneri", ribadendo che "al fine di consentire il rinnovo delle cariche elettive degli organi consiliari territoriali entro il prossimo mese di ottobre, come espressamente richiesto dalla Nota del 5 Ministero della Giustizia n. 0151709 del 22/7/2021, allegata alla circolare di questo Consiglio n.766 del 23/7/2021, l'adozione della deliberazione di indizione delle elezioni da parte del Consiglio Provinciale dovrà avvenire entro il termine ultimo del 16 settembre 2021" precisando altresì che "scaduto detto termine, qualora i Consigli territoriali non abbiano provveduto autonomamente all'indizione delle elezioni, ovvero non abbiano deciso con nuova delibera di tornare ad avvalersi della procedura ordinaria secondo le regole stabilite dal d.P.R. n. 169/2005, questo Consiglio sarà chiamato a valutare l'opportunità di esercitare il proprio potere sostitutivo, per indire le elezioni in luogo del Consiglio*

territoriale inerte e consentirne il regolare svolgimento”.

A seguito di tali sviluppi, l'Ordine ricorrente affermava che, *“in assenza di un opportuno intervento cautelare di codesto Ecc.mo TAR, non potrà fare altro che procedere, entro il 16.9.2021 e, quindi, prima della celebrazione dell'udienza di merito fissata per il giorno 20.10.2021, all'indizione delle prossime elezioni per il rinnovo del Consiglio sulla base di una disciplina costituzionalmente illegittima in quanto non rispettosa del principio della parità di genere”.* Chiedeva, pertanto, al TAR *“la sospensione cautelare dei provvedimenti impugnati e, comunque, l'adozione di ogni provvedimento inibitorio ritenuto idoneo ad evitare che le prossime elezioni degli ordini degli ingegneri avvengano con modalità discriminatorie in quanto indette in applicazione di una disciplina che non garantisce alle donne una adeguata possibilità di accesso alle cariche dell'ordine professionale”.*

All'esito della camera di consiglio dell'8.9.2021, il Tar ha accolto la domanda cautelare e, per l'effetto, ha sospeso l'efficacia degli atti impugnati, con conferma per la trattazione del merito della controversia l'udienza del 20 ottobre 2021.

Detta ordinanza è illegittima, in virtù dei seguenti motivi di

DIRITTO

Illogicità manifesta dell'ordinanza – Assenza del *fumus boni iuris* e del *periculum in mora*

1. La motivazione dell'ordinanza si fonda sui seguenti passaggi logico-giuridici:

“considerato che per la definizione della controversia risulta fissata l'udienza pubblica del 20 ottobre 2021 e che, da ultimo, l'Ordine ricorrente è stato invitato a indire le elezioni entro il 16.9.2021;

Ritenuto – attesa la necessità di approfondire nel merito le questioni, anche di legittimità costituzionale, prospettate nel ricorso e tenuto conto della rilevanza del pregiudizio prospettato dalla parte ricorrente, relativo allo svolgimento delle elezioni

secondo modalità discriminatorie e non rispettose dei principi costituzionali in materia di parità di genere - di sospendere l'efficacia degli atti impugnati;

Considerato, pertanto, di accogliere la domanda cautelare, compensando le spese della relativa fase in relazione della peculiarità delle questioni prospettate”.

2. Al fine di dimostrare l'illegittimità della predetta ordinanza, appare opportuno fare un breve richiamo ai regolamenti oggetto di interesse nella presente controversia e, segnatamente:

- il regolamento impugnato, *“recante la procedura di elezione con modalità telematica da remoto dei Consigli territoriali degli ordini degli ingegneri”*, approvato dal Ministero della Giustizia il 3 febbraio 2021;

- il d.P.R. n. 169 del 2005, recante *“Regolamento per il riordino del sistema elettorale e della composizione degli organi di ordini professionali”*, che disciplina le elezioni degli *“ordini dei dottori agronomi e dottori forestali, degli architetti, pianificatori, paesaggisti e conservatori, degli assistenti sociali, degli attuari, dei biologi, dei geologi e degli ingegneri”*. Trattasi di regolamento governativo, adottato in delegificazione ai sensi dell'art. 17, comma 2, della l. n. 400 del 1988, non impugnato dalla controparte.

E' pacifico che in nessuno dei due citati regolamenti sono previste disposizioni a tutela della pari opportunità di genere.

In particolare, occorre evidenziare che il regolamento in questa sede impugnato ha esclusivamente ad oggetto la disciplina della modalità telematica di voto, senza alcuna possibilità di occuparsi d'altri aspetti del procedimento elettorale.

Esso, infatti, è stato adottato, come si legge al suo art. 1, *“in attuazione delle disposizioni di cui all'articolo 31 del decreto-legge 28 ottobre 2020, n. 137, convertito con legge 18 dicembre 2020, n. 176”*.

L'art. 31 del d.l. n. 137 del 2020 stabilisce che:

“1. 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, da adottarsi entro il termine di sessanta giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto-legge, *previa approvazione del Ministero della giustizia*.

2. Con il regolamento di cui al comma 1, il consiglio nazionale può prevedere e disciplinare modalità telematiche di votazione anche per il rinnovo della rappresentanza nazionale e dei relativi organi, ove previsto in forma assembleare o con modalità analoghe a quelle stabilite per gli organi territoriali.

3. Il consiglio nazionale può disporre un differimento della data prevista per lo svolgimento delle elezioni di cui ai commi 1 e 2 non superiore a novanta giorni, ove già fissata alla data di entrata in vigore del presente decreto”.

Dalla piana lettura delle disposizioni citate emerge chiaramente che il legislatore ha puntualmente definito il perimetro dell’adottando Regolamento, limitandone il contenuto alla **sola** disciplina dello svolgimento con modalità telematiche da remoto delle procedure elettorali.

Appare pertanto evidente che detto regolamento non avrebbe potuto introdurre misure a tutela della pari opportunità di genere, se non, per l’appunto, violando l’art. 31 del d.l. n. 137 del 2020, che ha circoscritto in termini inequivocabili la *potestas* normativa del Consiglio Nazionale.

3. Così sinteticamente ricostruito il quadro normativo di riferimento, appare evidente la totale inammissibilità e, comunque, infondatezza del ricorso di primo grado, ove l’Ordine ricorrente ha lamentato che il regolamento impugnato non avrebbe previsto alcun meccanismo di contrasto alla discriminazione di genere e di promozione della pari opportunità e, pertanto, sarebbe “*in insanabile antinomia con i principi costituzionali di cui agli articoli 3 e 51 della Costituzione e con i principi generali in tema di pari opportunità di genere, sanciti dal D. Lgs. n. 198/2006*”.

Sulla base di quanto disposto dall’art. 31 del d.l. n. 137 del 2020, infatti, il Regolamento adottato non poteva introdurre norme a tutela della pari opportunità di genere, non essendo detta materia ricompresa nel mandato

conferito dal Legislatore.

Più specificatamente, si osserva che l'introduzione nel testo regolamentare in esame di altre disposizioni, anche qualora ritenute necessarie per adeguare la legge elettorale a principi fondamentali, avrebbe comportato una violazione della potestà normativa delegata, di guisa da risultare inammissibile, non potendosi prescindere, all'uopo, da un intervento diretto da parte del legislatore.

Non è dato pertanto comprendere, sotto il profilo del *fumus boni iuris*, quale possa essere stata la violazione di legge del regolamento impugnato ritenuta alla base della concessa tutela cautelare.

Si osserva peraltro che nel presente giudizio non possono nemmeno trovare applicazione i principi sanciti dal TAR per il Lazio nella sentenza n. 4706/2021, resa sull'Ordine dei Dottori Commercialisti e degli Esperti Contabili, in quanto, a differenza del caso ivi esaminato, nel caso in esame il Consiglio Nazionale degli Ingegneri non è titolare di una potestà regolamentare generale in materia elettorale.

Del tutto inammissibile deve poi ritenersi la richiesta formulata, in via subordinata, dall'Ordine Provinciale di rimessione alla Corte Costituzionale del d.P.R. n. 169 del 2005 per violazione degli artt. 3 e 51 Cost. Il d.P.R. n. 169 del 2005 non è infatti un atto con forza di legge, di talché la Corte costituzionale non potrebbe essere chiamata a scrutinarne la diretta compatibilità a Costituzione. Si osserva peraltro che l'Ordine ricorrente non ha nemmeno direttamente impugnato detto regolamento.

Quanto al *periculum in mora* è evidente l'interesse pubblico a che si proceda sollecitamente allo svolgimento della tornata elettorale con modalità telematica, al fine di rimuovere entro il mese di ottobre 2021 la patologica situazione di stallo nel rinnovo delle cariche elettive degli organi consiliari territoriali e nazionale degli ingegneri, tra cui l'Ordine degli Ingegneri della Provincia di Roma. La larga maggioranza dei Consigli territoriali è infatti scaduta o ben prossima alla scadenza e deve essere evitato l'indebito

consolidamento delle cariche elettive scadute e deve essere consentito, al contempo, il fisiologico ricambio degli organi.

L'udienza pubblica di discussione del merito fissata per il giorno 20 ottobre 2021 non garantisce detto sollecito rinnovo.

Per tali ragioni il Ministero appellante rassegna le seguenti

CONCLUSIONI

Piaccia all'Ecc.mo Consiglio di Stato adito, disattesa ogni contraria istanza, deduzione o eccezione, e previa sospensione dell'efficacia esecutiva dell'ordinanza in epigrafe:

1) annullare l'ordinanza n. 4846/21 (n. 3592/2021 di R.G.) del TAR per il Lazio - Roma - depositata il 9.9.2021, non notificata e per l'effetto rigettare l'istanza cautelare proposta dall'Ordine degli Ingegneri della Provincia di Roma;

2) con vittoria di spese, competenze e onorari di entrambi i gradi.

Unitamente alla copia relatata del presente gravame, si depositerà la copia conforme all'originale dell'ordinanza impugnata.

Ai fini della prenotazione a debito, ai sensi del D.P.R. 30.5.2002, n. 115, art. 13, comma 6 bis, si dichiara che il contributo unificato è pari ad € 650,00.

Roma, li 14.9.2021

Federica Varrone

Avvocato dello Stato

ISTANZA DI MISURA CAUTELARE PROVVISORIA INAUDITA

ALTERA PARTE EX ART. 56 CPA

La richiesta è giustificata dalla circostanza che, per effetto, dell'ordinanza impugnata non può procedersi al rinnovo, con modalità telematica "da remoto", dei Consigli territoriali e del Consiglio Nazionale. Dette elezioni

sarebbero dovute essere indette entro il 16 settembre 2021.

E dunque evidente l'interesse pubblico a che si proceda sollecitamente allo svolgimento della tornata elettorale con modalità telematica, al fine di rimuovere entro il mese di ottobre 2021 la patologica situazione di stallo nel rinnovo delle cariche elettive degli organi consiliari territoriali e nazionale degli ingegneri, tra cui l'Ordine degli Ingegneri della Provincia di Roma. La larga maggioranza dei Consigli territoriali è infatti scaduta o ben prossima alla scadenza e deve essere evitato l'indebito consolidamento delle cariche elettive scadute e deve essere consentito, al contempo, il fisiologico ricambio degli organi.

L'udienza pubblica di discussione del merito fissata per il giorno 20 ottobre 2021 non garantisce detto sollecito rinnovo.

Roma, 14.9.2021

Federica Varrone
Avvocato dello Stato