



**CONSIGLIO NAZIONALE  
DEI DOTTORI COMMERCIALISTI  
E DEGLI ESPERTI CONTABILI**

MINISTERO DELLA GIUSTIZIA

*Il Presidente*

EdN/COO/me

Roma, 22 maggio 2023  
*Informativa n. 68/2023*

**Ai Signori  
Presidenti dei Comitati Pari Opportunità  
degli Ordini dei Dottori Commercialisti  
e degli Esperti Contabili**

**e p.c.  
Ai Signori Presidenti  
dei Consigli degli Ordini dei Dottori Commercialisti  
e degli Esperti Contabili**

*Oggetto: elezione Comitato Nazionale Pari Opportunità – sentenza pendenza ricorso innanzi al TAR Lazio*

Cara Presidente, Caro Presidente,

lo scorso 12 maggio è stata pubblicata la sentenza del TAR Lazio n. 8192/2023, con la quale è stato respinto il ricorso per l'annullamento del Regolamento per la costituzione e l'elezione dei comitati pari opportunità adottato dal Consiglio Nazionale dei Dottori Commercialisti e degli Esperti Contabili nella seduta del 12 luglio 2022; sentenza che alleghiamo alla presente per Vostro opportuno riscontro.

Il Giudice amministrativo ha riconosciuto la legittimità dell'operato del Consiglio Nazionale, sia in merito alla necessità di sospendere, in "un'ottica di trasparenza ed economicità la procedura di designazione del CNPO", sia in merito all'opportunità delle modifiche apportate al suddetto regolamento, sia da ultimo in merito alla natura dei Comitati che sono "articolarzioni interne dei Consigli, prive di rappresentanza esterna ed autonomia organizzativa e funzionale" come tali conformati dal "potere di autorganizzazione e regolamentare del Consiglio nazionale" che costituisce "il fondamento normativo sotteso all'adozione del Regolamento per la costituzione e l'elezione dei Comitati pari opportunità e delle successive modifiche che hanno riguardato le finalità (art. 2), le funzioni (art. 3), la composizione, le cause di decadenza (art. 4) e l'affidamento delle cariche (art. 5) dei CPO nonché la disciplina delle funzioni del CNPO (art. 10, comma 2 e art. 10-bis) e le cause di decadenza del CNPO (art. 10, comma 3).

Orbene vista la sentenza del giudice amministrativo è necessario procedere in tempi brevi all'elezione del Comitato Nazionale Pari Opportunità al fine di consentire il suo insediamento e lo svolgimento delle sue attività.

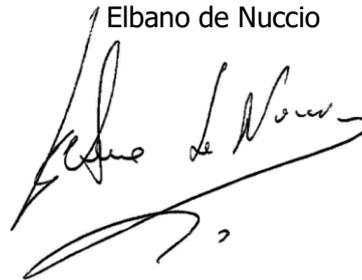
Considerato che la vicenda processuale e la sospensione disposta, *nelle more della decisione*, dal TAR non hanno consentito di rispettare la tempistica prevista nel Regolamento, appare congruo individuare un nuovo **termine nella data del 15 luglio 2023** entro il quale i Presidenti dei Comitati Pari Opportunità

costituiti presso gli Ordini territoriali di una stessa Regione si riuniscano in Assemblea per eleggere il proprio Rappresentante regionale tra i componenti effettivi dei Comitati pari Opportunità eletti ai sensi dell'articolo 8 del citato regolamento.

Ti ricordo che l'Assemblea si esprime con votazione palese e a ciascun Presidente spettano tanti voti quanti il Consiglio dell'Ordine territoriale ne ha espressi per l'elezione del Consiglio Nazionale in carica, come risultano dal prospetto allegato, e che risulterà eletto Rappresentante regionale il soggetto che avrà riportato il maggior numero di voti espressi secondo quanto indicato in precedenza e che sia stato scelto da almeno un terzo, arrotondato per eccesso all'unità superiore, dei Presidenti o delegati partecipanti alla votazione .

Cari saluti

Elbano de Nuccio

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Elbano de Nuccio', with a long horizontal flourish extending to the right.

Pubblicato il 12/05/2023

N. 08192/2023 REG.PROV.COLL.  
N. 11277/2022 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 Quinta Bis)**

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 11277 del 2022, proposto da Comitato Pari Opportunità dell'Ordine dei Dottori Commercialisti e degli Esperti Contabili di Bergamo, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, Serena Lanini, Ida Dominici, Alessandra Rusciano, Rita Capotondi, Emanuela Peccatori, Giulia Zigoli, Alessandro Scapuzzi, Stefano Tamberi, Maria Angela Damiani, Daniela Ermini, Katuscia Pani, Roberta Postiglione, Cinzia Anna Balzano, Elisabetta Cherubini, Emilia Baggini, Giovanni Verugi, Silvia Defilippi, Antonio Schillaci, Rosa Montalto, Anna Fazio, Angela Biondo, rappresentati e difesi dagli avvocati Ivan Marrone, Marinella Baschiera, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio Ivan Marrone in Roma, corso Vittorio Emanuele II, 18;

*contro*

Consiglio dell'Ordine dei Commercialisti, in persona del legale rappresentante

*pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Alessandro Ela Oyana, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

Ministero della Giustizia, in persona del Ministro in carica rappresentato e difeso dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliataria *ex lege* in Roma, via dei Portoghesi, 12;

*nei confronti*

Ordine dei Dottori Commercialisti e degli Esperti Contabili di Roma, non costituito in giudizio

*per l'annullamento*

a) del Regolamento per la costituzione e l'elezione dei comitati pari opportunità emanato dal Consiglio nazionale dei Dottori Commercialisti e degli Esperti Contabili nella seduta del 12 luglio 2022;

b) della informativa n. 54/2022 del 14 giugno 2022 del Presidente del Consiglio nazionale dei Dottori Commercialisti e degli Esperti Contabili con la quale viene comunicato a tutti i Presidenti dei Comitati Pari Opportunità degli Ordini dei Dottori Commercialisti ed Esperti Contabili il differimento a data da destinarsi della costituzione del Comitato Nazionale Pari Opportunità

c) di tutti gli atti presupposti, consequenziali o comunque connessi ivi inclusa, in particolare, l'eventuale e ad oggi non nota decisione del Consiglio nazionale di differire la costituzione del Comitato Nazionale Pari Opportunità e l'Informativa n. 66/2022 del 26 luglio 2022 del Presidente del predetto Consiglio Nazionale con il quale si trasmette a tutti i Presidenti dei Comitati Pari Opportunità degli Ordini dei Dottori Commercialisti ed Esperti Contabili il Regolamento sopra menzionato.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Consiglio dell'Ordine dei Commercialisti e del Ministero della Giustizia;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 31 gennaio 2023 la dott.ssa Antonietta Giudice e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

### FATTO

Con riferimento al giudizio in trattazione il Collegio premette in fatto quanto segue:

- con il D.L. 28 ottobre 2020 n. 137, convertito in Legge 18 dicembre 2020 n. 176, attraverso una novella del d. lgs. n. 139/2005 “*Costituzione dell'Ordine dei dottori commercialisti e degli esperti contabili*”, è stata prevista l’istituzione nell’ordinamento professionale dei dottori commercialisti e degli esperti contabili dei Comitati pari opportunità (CPO), sia a livello territoriale, presso ciascun Consiglio dell’Ordine, che a livello nazionale, presso il Consiglio Nazionale.

- in attuazione di tali previsioni, il 27 maggio 2021, il Consiglio nazionale dei Dottori Commercialisti e degli Esperti Contabili aveva emanato un primo “*Regolamento per la Costituzione e l’Elezion e dei Comitati Pari Opportunità*”, che tra l’altro prevedeva che il CNPO (cioè il CPO Nazionale) fosse composto, oltre che da due delegati Consiglieri nazionali, da un rappresentante per ciascuna Regione designato dai Presidenti dei Comitati pari opportunità territoriali, riuniti in assemblea, nel termine di venti giorni successivi all’insediamento del Consiglio Nazionale;

- sulla base di tale regolamento, nei singoli Ordini si sono tenute le elezioni dei componenti dei CPO, che, dopo l’elezione del nuovo Consiglio Nazionale del 29 aprile 2022 (insediatosi il 1° giugno 2022), in alcuni casi avevano già avviato le procedure necessarie per la designazione dei componenti del CNPO;

- il Presidente del Consiglio Nazionale neoeletto con “informativa n.

54/2022” del 14 giugno 2022 ha comunicato ai Presidenti dei CPO il differimento della costituzione del CNPO avendo previsto l’approvazione di un nuovo regolamento “*considerata la necessità di dover colmare alcune lacune presenti nel citato regolamento (il regolamento per la costituzione e l’elezione dei CPO; ndr), tanto in merito ai compiti assegnati al Comitato Nazionale Pari Opportunità, tanto in relazione alla composizione e ai criteri di designazione dei componenti?*”;

- nella seduta del 12 luglio 2022 è stato approvato il nuovo Regolamento per la costituzione e l’elezione dei CPO.

I ricorrenti, che sono un CPO e una serie di professionisti che agiscono nella loro duplice qualità di componenti dei CPO territoriali dei rispettivi Ordini indicati in epigrafe e di professionisti iscritti all’Ordine dei Commercialisti ed Esperti Contabili, impugnano il nuovo regolamento, unitamente all’informativa che ha posticipato la costituzione del CNPO rispetto alle date previste dall’originario regolamento, assumendo che dalle nuove previsioni in esso contenute discende una riduzione delle funzioni e dei poteri dei CPO e del CNPO, con l’esclusione di una loro rilevanza esterna.

Con l’atto introduttivo del giudizio formulano i seguenti motivi di censura:

1) *In relazione alla informativa n. 54/2022.*

*Violazione e/o falsa applicazione art. 10, comma 2, del Regolamento per la costituzione e l’elezione dei Comitati Pari Opportunità approvato dal Consiglio Nazionale dei Dottori Commercialisti e degli Esperti Contabili il 27 maggio 2021. Violazione e/o falsa applicazione art. 29 D. lgs. 28 giugno 2005 n. 139. Violazione e/o falsa applicazione art. 3 Legge n. 241/1990.*

*Eccesso di potere per inadeguatezza e infondatezza della motivazione, perplessità e carenza di presupposto, e dei principi di necessità e proporzionalità del provvedimento.*

Si lamenta che l’informativa del Presidente di sospendere le elezioni del CNPO - in violazione del Regolamento allora vigente, in ragione del quale

erano già state avviate a partire dall'insediamento, il 1° giugno 2022, del nuovo Consiglio dell'ordine nazionale le procedure per la designazione da parte dei singoli CPO dei membri del CNPO, da concludere entro venti giorni - non è stata preceduta da una delibera del Consiglio nazionale e che neanche il Consiglio dell'ordine - privo, secondo la prospettazione attorea, del potere regolamentare in materia di disciplina elettorale - avrebbe potuto sospendere e modificare una procedura di elezione e di designazione in corso; si sostiene inoltre che l'avversata determinazione sarebbe stata assunta in carenza di motivazione e di presupposto sostanziale, di contro l'addotta lacuna del Regolamento cui far fronte e in violazione dei principi della necessità e della proporzionalità;

2) *Con riferimento al nuovo Regolamento approvato il 12 luglio 2022.*

*Violazione e/o falsa applicazione art. 8, comma 1 bis, art. 26, comma 4 bis e art. 29, comma 1, lett. d) d.lgs 28 giugno 2005 n. 139. Violazione del principio di legalità. Carenza di potere.*

In questa sede, viene riproposta la tesi della carenza di potere del Consiglio di stabilire, con riferimento sia ai CPO che al CNPO, le finalità, le funzioni, la composizione e, in particolar modo, le cause di decadenza e l'affidamento delle cariche dei CPO, nonché le funzioni del CNPO (Presidente, Vice Presidente e Segretario) oltre quello di stabilire se essi abbiano o meno "rappresentanza esterna";

3) *Violazione e/o falsa applicazione art. 8, comma 1 bis, art. 26, comma 4 bis e art. 29, comma 1, lett. d) d.lgs 28 giugno 2005 n. 139, sotto ulteriore profilo.*

In subordine, ammettendo la sussistenza del potere regolamentare del Consiglio Nazionale nelle materie contestate, il nuovo regolamento viene censurato per aver eliminato tra le finalità dei CPO quella riconosciuta dal previgente Regolamento di prevenire, contrastare e rimuovere i

comportamenti discriminatori, riducendo i loro poteri a quelli di segnalazione di tali comportamenti ai Consigli degli Ordini nonché per aver escluso altresì la loro rappresentanza esterna, ridotti ad organi degli ordini territoriali, in luogo di una configurazione quali enti esponenziali della comunità locale degli Iscritti nella materia di propria competenza;

*4) Sempre in riferimento al Regolamento del 12.07.2022: violazione e/o falsa applicazione art. 2 e 5 Trattato sull'Unione Europea, art. 17 co .2, art. 20 e art. 29 Dir. 2006 n.54, art 15 Dir. 2019/1158 e art. 8 co. 3 Dir. 2004/113.*

Sul punto, parte ricorrente assume che le asserite limitazioni introdotte al libero e autonomo potere di esercizio delle funzioni dei CPO da parte del nuovo regolamento compromettono il perseguimento delle finalità individuate dalla normativa eurounitaria;

*5) Violazione e/o falsa applicazione art. 8, comma 1 bis, art. 26, comma 4 bis e art. 29, comma 1, lett. d) d.lgs 28 giugno 2005 n. 139, sotto ulteriore profilo. Eccesso di potere per manifesta irragionevolezza e contraddittorietà. Violazione e/o falsa applicazione artt. 3, 48 e 51 Cost.*

Nel nuovo Regolamento vi sarebbe una serie di ulteriori previsioni illegittime, che riguardano la durata dei CPO, i termini delle procedure di designazione, di inizio delle attività e di durata del CNPO, la nomina delle cariche, il meccanismo di voto ponderato dei rappresentanti regionali del CNPO, limitazioni all'elettorato passivo per il CNPO e la soggezione del CNPO nell'esercizio delle proprie funzioni al Consiglio nazionale.

Il Ministero della giustizia, costituito in giudizio, ha eccepito il difetto di legittimazione passiva, con richiesta di estromissione dal giudizio, tenuto conto che il regolamento impugnato non è soggetto all'approvazione ministeriale, né ad alcun tipo di vaglio preventivo di legittimità, trattandosi di atto adottato autonomamente dal Consiglio Nazionale dei Dottori

Commercialisti ed Esperti Contabili, rispetto al quale il Ministero non ha alcun potere di vigilanza.

Il resistente Consiglio Nazionale dei Dottori Commercialisti ed Esperti Contabili nella memoria di costituzione ha nel merito contestato ogni difesa *ex adverso* svolta, dopo aver formulato le seguenti eccezioni di rito:

- Inammissibilità per difetto di legittimazione processuale al ricorso e di interesse ex art. 35, co. 1, lett. b) c.p.a. del Comitato ricorrente, ritenuto organo, articolazione interna dell'Ordine territoriale, privo come tale di rilevanza esterna e quindi di capacità sostanziale e processuale e delle singole persone fisiche ricorrenti, non titolari di una posizione giuridica soggettiva qualificata e differenziata, non avendo dedotto alcunché in ordine a una loro eventuale partecipazione, attiva o passiva, ai procedimenti elettorali di che trattasi, alla loro partecipazione ai Comitati territoriali o a una qualunque situazione in atto, che direttamente e concretamente li riguardi, attinente alle pari opportunità;
- Inammissibilità per violazione dell'art. 41, co. 2 c.p.a. Omessa notifica del ricorso ad almeno uno dei controinteressati;
- Inammissibilità dell'istanza cautelare promossa avverso l'informativa 54/2022 per violazione e falsa applicazione dell'art. 54 c.p.a. e dell'art. 5 della l. 742/1969, in quanto tardiva.

Nel corso del presente giudizio le parti hanno prodotto numerosi scritti difensivi, in cui, respinta ogni deduzione, allegazione e produzione avversaria, hanno ogni volta ribadito rispettivamente le conclusioni riportate in narrativa, insistendo per l'accoglimento. Va solo segnalato che parte ricorrente, al fine di superare anche in punto di fatto l'eccezione di inammissibilità per mancata notifica ad almeno uno dei controinteressati - che nel merito ritiene infondata non potendosi configurare controinteressati - ha notificato il ricorso in data

31 ottobre 2022 anche all'Ordine dei Dottori Commercialisti e degli Esperti Contabili di Roma.

In data 12 gennaio 2023 è stata depositata una dichiarazione di rinuncia al ricorso da parte di (solo) due ricorrenti, *id est* dalla sig.ra Damiani Maria Angela e dalla sig.ra Dominici Ida.

A conclusione della complessa vicenda processuale, di cui sono stati innanzi delineati i tratti essenziali, all'udienza pubblica del 31 gennaio 2023 la causa è stata trattenuta in decisione.

### DIRITTO

In via preliminare, deve essere scrutinata l'eccezione di difetto di legittimazione passiva sollevata dall'Avvocatura in relazione alla chiamata in giudizio del Ministero della giustizia.

L'eccezione è fondata.

Invero, il Collegio rileva che sulla stessa conviene anche la parte ricorrente nella memoria del 30 dicembre 2022, visto che il regolamento impugnato, preceduto dall'informativa del 14 giugno 2022, non è soggetto all'approvazione ministeriale, né ad alcun tipo di vaglio preventivo di legittimità, trattandosi di atto adottato autonomamente dal Consiglio Nazionale dei Dottori Commercialisti ed Esperti Contabili, rispetto al quale il Ministero non esercita il proprio potere di vigilanza.

Il Collegio, al contrario, ritiene di poter prescindere per ragioni di giustizia sostanziale dalla disamina delle eccezioni di rito sollevate da Consiglio dell'ordine resistente, attesa l'infondatezza nel merito del ricorso, che deve essere respinto.

Tuttavia, in primo luogo, prima di passare ad esaminare il ricorso, a fronte della dichiarazione di rinuncia al ricorso depositata il 12 gennaio 2023, bisogna dare atto dell'elisione dell'interesse alla definizione del merito del ricorso nei

confronti delle signore Damiani Maria Angela e Dominici Ida.

Quanto al merito, si controverte sulle modifiche apportate dal Consiglio nazionale dell'ordine dei commercialisti, insediato il 1° giugno 2023, al *Regolamento per la costituzione e l'elezione dei comitati pari opportunità*, censurate dalla parte ricorrente in quanto, a suo avviso, comportano un grave pregiudizio per i CNO e il CNOP per le seguenti ragioni:

- a) interrompono i procedimenti già in corso per la designazione dei componenti del CNPO da parte dei CPO basati sul previgente Regolamento;
- b) limitano significativamente le funzioni ed i poteri dei CPO dei quali fanno parte e del CNPO, addirittura riducendo questi ultimi a meri uffici privi di rilevanza esterna;
- c) prolungano i tempi di costituzione del CNPO da venti a centottanta giorni dall'insediamento del Consiglio Nazionale;
- d) stabiliscono regole di designazione dei componenti del CNPO discriminatorie e che pregiudicano gli appartenenti agli ordini che, in ambito territoriale, hanno minori dimensioni;
- e) ledono il loro diritto di elettorato attivo e passivo al CNPO e la loro libertà associativa.

Il Regolamento e le successive modifiche sono state espressamente adottate - oltre che sulla base dell'art. 29, comma 1, lett. d), del decreto legislativo 28 giugno 2005 n. 139, il quale nell'ambito delle attribuzioni del Consiglio Nazionale prevede quella di coordinare e promuovere l'attività dei Consigli dell'Ordine per favorire le iniziative intese al miglioramento e al perfezionamento professionale - in attuazione delle modifiche apportate allo stesso d. lgs. n. 139/2005 (*Costituzione dell'Ordine dei dottori commercialisti e degli esperti contabili, a norma dell'articolo 2 della L. 24 febbraio 2005, n. 34*) dall'art. 31-*terdecies*, comma 1, lettere a) e e), D.L. 28 ottobre 2020, n. 137, convertito, con

modificazioni, dalla L. 18 dicembre 2020, n. 176, che ha introdotto:

- all'art. 8 (Organi dell'Ordine territoriale) il comma 1-bis: *“Presso ogni Consiglio dell'Ordine è istituito il Comitato pari opportunità eletto con le modalità stabilite con regolamento approvato dal Consiglio nazionale”*;

- all'art. 26 (Cariche) il comma 4-bis: *“Presso il Consiglio nazionale è istituito il Comitato nazionale pari opportunità, i cui componenti sono costituiti da un rappresentante per ciascuna regione scelto dai Comitati pari opportunità locali, oltre a due delegati consiglieri nazionali”*.

Il Collegio ritiene utile, in funzione dello scrutinio delle censure e delle deduzioni oggetto di causa, premettere un richiamo alla giurisprudenza della Sezione, che ha effettuato un inquadramento giuridico-sistematico degli ordini professionali, soggetti esponenti di corpi professionali ad appartenenza necessaria, espressione autentica della società pluralistica, che operano sotto la protezione della Costituzione e delle leggi.

Si tratta di enti pubblici non economici, dotati di autonomia e indipendenza, che affondano le proprie radici nell'affermazione del principio pluralista, che ammette e propugna la convivenza all'interno dell'unico ordinamento statale di una pluralità di ordinamenti sociali, grazie alla previsione dell'art. 2 della Costituzione che tutela le *“formazioni sociali nelle quali si svolge la personalità dell'uomo”*, oltre al riconoscimento della libertà di associazione di cui all'art. 18 della stessa Carta costituzionale.

L'accREDITAMENTO di questi gruppi di consociati operanti all'interno della collettività generale, nel caso specifico degli ordini professionali, risponde all'esigenza di tutelare gli interessi garantiti dall'ordinamento connessi all'esercizio professionale, da cui discende la configurazione degli stessi quali enti pubblici non economici, organi sussidiari dello Stato nel perseguimento di un fine pubblico, dotati di autonomia regolamentare, disciplinare, patrimoniale

e finanziaria.

In questo quadro, anche l'articolazione territoriale degli ordini professionali assume rilevanza determinante, oltre che sul piano del rapporto con gli iscritti e la stessa tutela degli interessi pubblici connessi all'esercizio della professione, anche sul piano della capacità di farsi portavoce delle istanze che emergono a livello locale, ancora una volta in ossequio al principio pluralista nonché al principio di matrice europea di sussidiarietà orizzontale, di cui all'art. 118 Cost. (TAR Lazio, sez. V bis, n. 17468/2022 e n. 2073/2023).

Caratteristica fondamentale dell'ordine professionale è la sua organizzazione di tipo assembleare, per cui tutti i soggetti facenti parti del gruppo, attraverso una forma di democrazia diretta, determinano una serie di decisioni fondamentali per la vita dell'ente.

In particolare l'assemblea degli iscritti elegge i membri del Consiglio nazionale e dei singoli Ordini territoriali.

Segnatamente il Consiglio nazionale dell'ordine è l'Organo di indirizzo, programmazione, controllo dell'Ente che assicura con la sua azione una tutela unitaria degli interessi comuni agli appartenenti al gruppo professionale - aggregazione sociale, a composizione omogena in quanto costituito da coloro che svolgono la stessa attività di prestazione di opera intellettuale in regime di libertà - nonché la tutela dell'interesse pubblico di garantire i privati che fanno ricorso alle prestazioni del professionista iscritto e il loro affidamento nella sussistenza delle condizioni di appartenenza all'albo.

Ne deriva un ampio potere di auto-organizzazione e regolamentare in funzione di coordinamento dell'azione dei singoli Ordini in capo al Consiglio Nazionale, come è possibile desumere dal d. lgs. 139/2015 che:

- all'art. 6, comma 3 prevede che *“Il Consiglio nazionale e gli Ordini territoriali 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*’;

- all’art.29, comma 1, con specifico riferimento alle competenze ad esso assegnate, oltre a valorizzare la funzione di rappresentanza istituzionale della categoria da parte del Consiglio (lett. a), ha rafforzato l'autonomia normativa ed organizzativa del Consiglio nazionale, riconoscendogli poteri regolamentari in materia elettorale, di organizzazione, di tenuta e aggiornamento periodico degli albi, di tirocinio professionale, di verifica e vigilanza della sussistenza dei requisiti per l'iscrizione; di attestazione della qualificazione professionale nonché negli altri casi previsti dalla legge.

Ed è in questo potere di autorganizzazione e regolamentare del Consiglio nazionale che bisogna rinvenire il fondamento normativo sotteso all’adozione del Regolamento per la costituzione e l’elezione dei Comitati pari opportunità e delle successive modifiche che hanno riguardato le finalità (art. 2), le funzioni (art. 3), la composizione, le cause di decadenza (art. 4) e l’affidamento delle cariche (art. 5) dei CPO nonché la disciplina delle funzioni del CNPO (art. 10, comma 2 e art. 10-*bis*) e le cause di decadenza del CNPO (art. 10, comma 3).

In altre parole, il Regolamento, come novellato dal Consiglio nazionale neoeletto all’esito della delibera del 12 luglio 2022, è stato adottato sulla base del combinato disposto delle seguenti disposizioni del d. lgs n. 139/2005:

- art. 8, comma 1-*bis*, che attribuisce al Consiglio Nazionale il potere di stabilire le modalità di elezione dei CPO;
- art. 26, comma 4 *bis*, che prevede l’istituzione del CNPO presso il Consiglio Nazionale, determinandone la composizione;
- art. 29, comma 1, lett. d) e p), a tenore del quale il Consiglio nazionale:

*“d) coordina e promuove l'attività dei Consigli dell'Ordine per favorire le iniziative intese al miglioramento ed al perfezionamento professionale;*

...

*p) esercita la potestà regolamentare in materia elettorale, di organizzazione, di tenuta e aggiornamento periodico degli Albi, di tirocinio professionale, di verifica e vigilanza della sussistenza dei requisiti per l'iscrizione; di attestazione della qualificazione professionale nonché negli altri casi previsti dalla legge”.*

Questo significa che un inquadramento sistematico delle disposizioni introdotte con la riforma del 2020 - che hanno reso obbligatoria l'istituzione dei Comitati pari opportunità presso ogni Consiglio dell'Ordine (da eleggere con le modalità stabilite dal Consiglio nazionale) e del Comitato nazionale pari opportunità presso il Consiglio nazionale (*“i cui componenti sono costituiti da un rappresentante per ciascuna regione scelto dai Comitati pari opportunità locali, oltre a due delegati consiglieri nazionali”*) - consente di rinvenire un fondamento di diritto positivo al contestato potere regolamentare esercitato dal Consiglio Nazionale, il quale, nella veste di organo espressione del meccanismo democratico che caratterizza l'ordine con funzioni di raccordo e di uniformità dell'azione di tutti gli iscritti all'Albo, ha previsto, con riferimento sia ai CPO che al CNPO, le finalità, le funzioni, i poteri, le modalità di conferimento delle cariche interne (Presidente, Vice Presidente e Segretario), escludendo *“rappresentanza esterna”* per gli stessi.

In questo quadro, giova evidenziare che il nuovo Regolamento è stato adottato, secondo quanto espressamente desumibile dalla nota informativa del Presidente del 14 giugno 2022 n. 54, con l'obiettivo di colmare lacune del precedente regolamento, tanto in merito ai compiti assegnati al Comitato Nazionale pari opportunità, quanto in relazione alla composizione e ai criteri di designazione dei componenti, che avevano ingenerato dubbi interpretativi.

Il Presidente del Consiglio Nazionale con la comunicazione in argomento ha fornito un'anticipazione delle determinazioni in corso di adozione, sfociate nella delibera del 12 luglio 2022 con cui è stato adottato il nuovo Regolamento, sospendendo in un'ottica di trasparenza ed economicità la procedura di designazione del CNPO in vista del varo delle nuove regole, a nulla rilevando l'invocato principio del *tempus regit actum*, nonostante la pendenza delle procedure per la scelta su base regionale dei componenti il CNOP (“*Nei venti giorni successivi all’insediamento del Consiglio Nazionale*”).

Invero, anche se la sospensione ha riguardato una procedura in corso di svolgimento, bisogna precisare - tenuto anche conto del carattere ordinatorio del termine di venti giorni vigente *ratione temporis* per la designazione dei componenti regionali del CNPO (tanto che non sono previste sanzioni né decadenze in caso di inutile decorso) – che l'esigenza di intervenire, sostituendola, sulla disciplina per l'individuazione dei rappresentanti regionali è nata dalle difficoltà applicative conseguenti alle non puntuali previsioni di cui al precedente regolamento.

D'altronde, data l'indeterminatezza della normativa su questioni assolutamente essenziali, dubbi e lacune disciplinari avrebbero reso illegittimo nonché inopportuno lasciar passivamente svolgere le operazioni elettorali tradendo il mandato di individuare la relativa disciplina affidato dal legislatore, operazione che non poteva (essa sì) essere differita, anche perché, altrimenti, si sarebbe finito per individuare i compiti, le funzioni, la composizione e tutti gli altri elementi fondamentali – e determinanti ai fini del funzionamento dell'organo – solo ad urne chiuse, dopo aver conosciuto il nominativo dei vincitori (con il rischio di calibrare sugli stessi – ovvero di subire condizionamenti in ordine a - la determinazione del contenuto delle eventuali successive norme regolamentari).

D'altronde, di contro alle censure di cui al presente ricorso, si osserva in primo luogo che il nuovo regolamento ha posto rimedio al *vulnus* sulle attribuzioni del CNOP, non essendo state individuate le funzioni allo stesso assegnate.

Inoltre, bisogna evidenziare che il nuovo intervento è servito anche a far fronte ai dubbi interpretativi ingenerati dal precedente testo regolamentare circa la possibilità di nominare soggetti non iscritti all'Ordine, nonché a ristabilire la rappresentatività anche in queste cariche.

In questa prospettiva, si è stabilito di riconoscere natura di organo elettivo al Comitato nazionale, con l'attribuzione dell'elettorato passivo in capo agli iscritti e ai presidenti, garantendo una rappresentatività analoga a quella prevista per l'elezione del Consiglio Nazionale, anche grazie ad un meccanismo di voto ponderato e non più *pro capite*.

In altri termini, rispetto al precedente regolamento secondo cui, in adesione al modello organizzativo classico delle autonomie professionali, l'individuazione dei componenti del Comitato nazionale sarebbe dovuta avvenire per cooptazione, attraverso la designazione da parte dei relativi presidenti, si è passati alla previsione di una vera e propria elezione, che richiede meccanismi di rappresentatività e la definizione di un elettorato attivo e passivo.

Appare ragionevole che il Consiglio Nazionale, organo esecutivo dell'Ordine professionale, cui è demandato il compito di assicurare la massima tutela degli interessi della professione, nel rispetto del meccanismo democratico di rappresentatività, sia intervenuto a colmare le suddette lacune nell'esercizio del generale potere regolamentare in materia elettorale normativamente attribuitogli (di cui alla richiamata lett. p) del comma 1 dell'art. 29 del d. lgs. n. 139/2005).

Il Comitato nazionale pari opportunità è un organo del Consiglio nazionale,

per cui spetta proprio a questi definire le modalità di elezione dei Comitati pari opportunità nonché modificare il Regolamento per la costituzione e l'elezione dei comitati pari opportunità.

Quanto appena statuito getta le basi per disattendere anche la prospettata lesione da parte del nuovo regolamento della rappresentatività esterna, asseritamente riconosciuta dalla norma primaria ai Comitati pari opportunità.

Ancora una volta soccorre nell'opera di dirimere la questione una lettura sistematica delle norme primarie le quali, nel prevedere l'istituzione dei comitati pari opportunità sia a livello nazionale che a livello locale, hanno novellato il d. lgs. 139/2005 all'art. 8, in materia di organi degli ordini territoriali e all'art. 26 dettato in materia di cariche del Consiglio nazionale, collocazione che in entrambi i casi spinge a configurarli quali mere articolazioni interne dei Consigli, prive di rappresentanza esterna ed autonomia organizzativa e funzionale.

A ciò si aggiunga che l'art. 6, non interessato dalla novella del 2020, nell'ambito dell'ordine professionale (costituito dagli iscritti nell'Albo e nell'elenco speciale dei non esercenti di cui al Capo IV) riconosce solo il Consiglio Nazionale e gli Ordini territoriali quali *“enti pubblici non economici a carattere associativo, ... dotati di autonomia patrimoniale e finanziaria, [che] determinano la propria organizzazione con appositi regolamenti”*, non anche detti comitati.

Né il pur ampio potere regolamentare organizzativo attribuito al Consiglio nazionale poteva (*recte* può) spingersi fino a creare organi “esterni”, autonomi centri di imputazione di posizioni giuridiche soggettive, non riconducibili alla volontà parlamentare, pena la violazione dell'art. 97, secondo comma, della Costituzione.

Questi sono dunque organi interni agli Ordini territoriali e al Consiglio nazionale, tesi a garantire parità e pari opportunità tra donne e uomini ed

evitare comportamenti discriminatori, diretti e indiretti, nell'accesso, nella formazione e nello svolgimento della professione di dottore commercialista e di esperto contabile.

In questa prospettiva, tenuto conto delle finalità istitutive agli stessi assegnate, in linea con la *ratio* della norma che ne ha previsto l'obbligatoria adozione, si mostrano non pertinenti le censure sulla violazione della normativa europea in materia di uguaglianza e non discriminazione.

Alla luce del quadro ricostruito il provvedimento si presenta immune dai vizi dedotti con l'atto introduttivo del giudizio, il ricorso, pertanto, deve essere respinto perché infondato.

Conclusivamente il Collegio rigetta il ricorso, previa estromissione del Ministero della giustizia per difetto di legittimazione passiva e dichiarazione della rinuncia al ricorso da parte delle signore Damiani Maria Angela e Dominici Ida.

Sussistono giustificate ragioni, tenuto conto della novità della questione e dell'andamento complessivo della vicenda processuale, per disporre la compensazione integrale tra le parti delle spese di giudizio.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Quinta Bis), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto:

- dichiara il difetto di legittimazione passiva del Ministero della giustizia e ne dispone l'estromissione dal presente giudizio;
- dà atto della rinuncia al ricorso della sig.ra Damiani Maria Angela e della sig.ra Dominici Ida;
- respinge il ricorso;
- compensa le spese.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 31 gennaio 2023 con  
l'intervento dei magistrati:

Floriana Rizzetto, Presidente

Antonino Masaracchia, Consigliere

Antonietta Giudice, Referendario, Estensore

**L'ESTENSORE**  
**Antonietta Giudice**

**IL PRESIDENTE**  
**Floriana Rizzetto**

IL SEGRETARIO

ISCRITTI AL 29 APRILE 2022							
REGIONE	ORDINE	ALBO		ELENCO SPECIALE		TOTALE	N. VOTI
		SEZ. A	SEZ. B	SEZ. A	SEZ. B		
SIC	AGRIGENTO	616	11	19	-	646	5
PIE	ALESSANDRIA	521	6	16	-	543	4
MAR	ANCONA	769	18	25	-	812	5
VAL	AOSTA	165	4	4	-	173	2
TOS	AREZZO	679	14	10	-	703	5
MAR	ASCOLI PICENO	371	8	14	1	394	3
PIE	ASTI	394	10	12	-	416	4
CAM	AVELLINO	831	10	23	-	864	5
ABR	AVEZZANO	240	7	16	-	263	3
SIC	BARCELLONA P. G.	255	3	10	-	268	3
PUG	BARI	2.806	37	253	-	3.096	13
VEN	BELLUNO	183	8	4	-	195	2
CAM	BENEVENTO	831	13	59	-	903	6
LOM	BERGAMO	1.687	27	15	-	1.729	8
PIE	BIELLA	265	3	7	-	275	3
EMI	BOLOGNA	2.617	37	20	-	2.674	11
TRE	BOLZANO	729	32	7	1	769	5
LOM	BRESCIA	2.204	41	24	-	2.269	10
PUG	BRINDISI	789	9	31	-	829	5
LOM	BUSTO ARSIZIO	905	18	2	-	925	6
SAR	CAGLIARI	1.039	5	11	-	1.055	6
SIC	CALTAGIRONE	126	2	4	-	132	2
SIC	CALTANISSETTA	214	6	8	-	228	3
MOL	CAMPOBASSO	167	3	8	-	178	2
CAM	CASERTA	1.238	17	49	-	1.304	7
LAZ	CASSINO	538	6	66	1	611	5
CAL	CASTROVILLARI	467	9	25	-	501	4
SIC	CATANIA	1.887	59	35	-	1.981	9
CAL	CATANZARO	526	18	20	-	564	4
ABR	CHIETI	385	4	13	-	402	4
LAZ	CIVITAVECCHIA	247	6	9	-	262	3
LOM	COMO	902	18	12	-	932	6
CAL	COSENZA	892	20	17	1	930	6
LOM	CREMONA	424	8	8	-	440	4
CAL	CROTONE	340	9	9	-	358	3
PIE	CUNEO	607	15	13	-	635	5
SIC	ENNA	167	3	12	-	182	2
MAR	FERMO	421	11	10	-	442	4
EMI	FERRARA	483	5	4	-	492	4

ISCRITTI AL 29 APRILE 2022							
REGIONE	ORDINE	ALBO		ELENCO SPECIALE		TOTALE	N. VOTI
		SEZ. A	SEZ. B	SEZ. A	SEZ. B		
TOS	FIRENZE	2.055	40	20	-	2.115	10
PUG	FOGGIA	1.436	40	74	-	1.550	8
EMI	FORLI	637	3	14	-	654	5
LAZ	FROSINONE	459	2	26	-	487	4
SIC	GELA	135	2	23	-	160	2
LIG	GENOVA	1.684	25	36	-	1.745	8
FRI	GORIZIA	141	1	7	-	149	2
TOS	GROSSETO	259	7	13	-	279	3
LIG	IMPERIA	384	8	7	-	399	3
MOL	ISERNIA	148	3	7	-	158	2
LIG	LA SPEZIA	345	1	11	-	357	3
CAL	LAMEZIA TERME	208	7	18	1	234	3
ABR	LANCIANO	225	-	13	-	238	3
ABR	L'AQUILA E SULMONA	303	3	32	-	338	3
MOL	LARINO	144	3	6	-	153	2
LAZ	LATINA	1.008	8	18	-	1.034	6
PUG	LECCE	2.216	23	61	-	2.300	10
LOM	LECCO	433	14	5	-	452	4
TOS	LIVORNO	476	12	9	1	498	4
CAL	LOCRI	299	9	19	-	327	3
LOM	LODI	293	2	4	-	299	3
TOS	LUCCA	734	20	33	-	787	5
MAR	MACERATA E CAMERINO	717	7	31	-	755	5
LOM	MANTOVA	642	9	7	-	658	5
SIC	MARSALA	351	8	7	-	366	3
TOS	MASSA CARRARA	347	6	28	-	381	3
BAS	MATERA	374	5	14	-	393	3
SIC	MESSINA	800	11	24	-	835	5
LOM	MILANO	9.566	135	87	1	9.789	35
EMI	MODENA	1.251	26	22	-	1.299	7
LOM	MONZA E DELLA BRIANZA	1.552	42	9	-	1.603	8
CAM	NAPOLI	4.628	54	86	-	4.768	18
CAM	NAPOLI NORD	1.538	40	28	-	1.606	8
CAM	NOCERA INFERIORE	771	18	60	-	849	5
CAM	NOLA	1.096	23	26	-	1.145	6
PIE	NOVARA	483	7	3	-	493	4
SAR	NUORO	126	-	5	1	132	2
SAR	ORISTANO	109	3	2	-	114	2
VEN	PADOVA	1.653	31	17	-	1.701	8

ISCRITTI AL 29 APRILE 2022							
REGIONE	ORDINE	ALBO		ELENCO SPECIALE		TOTALE	N. VOTI
		SEZ. A	SEZ. B	SEZ. A	SEZ. B		
SIC	PALERMO	1.853	63	39	1	1.956	9
CAL	PALMI	288	3	24	-	315	3
CAL	PAOLA	254	9	16	-	279	3
EMI	PARMA	913	10	15	-	938	6
SIC	PATTI	246	7	12	-	265	3
LOM	PAVIA	881	10	17	-	908	6
UMB	PERUGIA E SPOLETO	1.187	21	34	-	1.242	7
MAR	PESARO-URBINO	657	17	2	-	676	5
ABR	PESCARA	1.062	7	8	-	1.077	6
EMI	PIACENZA	441	4	15	-	460	4
TOS	PISA	816	15	20	-	851	5
TOS	PISTOIA	561	16	7	1	585	4
FRI	PORDENONE	490	11	3	-	504	4
BAS	POTENZA	502	12	19	-	533	4
TOS	PRATO	590	13	10	-	613	5
SIC	RAGUSA	474	16	22	1	513	4
EMI	RAVENNA	514	3	6	-	523	4
CAL	REGGIO CALABRIA	542	21	40	-	603	5
EMI	REGGIO EMILIA	777	12	9	-	798	5
LAZ	RIETI	165	5	10	-	180	2
EMI	RIMINI	757	14	9	-	780	5
LAZ	ROMA	9.955	121	318	-	10.394	37
VEN	ROVIGO	302	6	6	-	314	3
CAM	SALA CONSILINA	255	5	39	2	301	3
CAM	SALERNO	1.554	32	33	-	1.619	8
SAR	SASSARI	479	5	14	-	498	4
LIG	SAVONA	472	9	5	-	486	4
TOS	SIENA	495	9	14	-	518	4
SIC	SIRACUSA	607	9	16	-	632	5
LOM	SONDRIO	208	5	2	-	215	3
PUG	TARANTO	1.013	7	64	-	1.084	6
SAR	TEMPIO PAUSANIA	238	6	19	-	263	3
ABR	TERAMO	713	21	22	1	757	5
UMB	TERNI	338	7	6	-	351	3
LAZ	TIVOLI	430	12	14	-	456	4
PIE	TORINO	3.751	71	73	-	3.895	15
CAM	TORRE ANNUNZIATA	887	19	30	-	936	6
PUG	TRANI	1.034	19	41	-	1.094	6
SIC	TRAPANI	294	10	15	1	320	3

ISCRITTI AL 29 APRILE 2022							
REGIONE	ORDINE	ALBO		ELENCO SPECIALE		TOTALE	N. VOTI
		SEZ. A	SEZ. B	SEZ. A	SEZ. B		
TRE	TRENTO E ROVERETO	732	21	18	-	771	5
VEN	TREVISO	1.520	29	14	-	1.563	8
FRI	TRIESTE	343	4	10	-	357	3
FRI	UDINE	786	18	15	1	820	5
CAM	VALLO DELLA LUCANIA	266	8	8	-	282	3
LOM	VARESE	516	8	1	-	525	4
ABR	VASTO	161	2	7	-	170	2
VEN	VENEZIA	1.184	24	14	-	1.222	7
PIE	VERBANIA	206	1	2	-	209	3
PIE	VERCELLI	266	4	10	-	280	3
VEN	VERONA	1.827	23	23	1	1.874	9
CAL	VIBO VALENTIA	291	5	18	-	314	3
VEN	VICENZA	1.590	36	20	-	1.646	8
LAZ	VITERBO	475	3	18	-	496	4
	<b>TOTALI</b>	<b>116.111</b>	<b>2.046</b>	<b>3.062</b>	<b>17</b>	<b>121.236</b>	<b>702</b>