

RELAZIONE ILLUSTRATIVA

L'intervento normativo è necessitato dall'esigenza di adeguare il regolamento di cui al decreto del Ministro della giustizia 10 novembre 2014, n. 170, recante disposizioni sulle modalità di elezione dei componenti dei consigli degli ordini circondariali forensi, alle statuizioni del Tribunale amministrativo per il Lazio nelle sentenze numeri 8332, 8333 e 8334 del 2015, che hanno parzialmente annullato gli articoli 7, 9 e 14 del medesimo regolamento, nonché alla sentenza del Consiglio di Stato n. 3414 del 2016, che ha confermato la richiamata sentenza TAR n. 8333 del 2015.

Nella predetta sentenza TAR n. 8333 del 2015, con statuizione del tutto analoga a quelle contenute nelle sentenze n. 8332 e 8334 dello stesso anno, si dichiara l'illegittimità degli articoli 7 e 9 del regolamento “nella parte in cui: a) consentono a ciascun elettore di esprimere un numero di preferenze pari al numero di candidati da eleggere; b) consentono la presentazione di liste che contengano un numero di candidati pari a quello dei consiglieri complessivamente da eleggere e c) prevedono che le schede elettorali contengano un numero di righe pari a quello dei componenti complessivi del consiglio da eleggere”.

Va ulteriormente premesso, onde dar conto delle scelte operate nello schema di provvedimento illustrato, che, in merito al numero massimo di voti esprimibili dal singolo elettore - disciplinato dall'articolo 28, comma 3, della legge n. 247 del 2012, nel quale si stabilisce che “Ciascun elettore può esprimere un numero di voti non superiore ai due terzi dei consiglieri da eleggere, arrotondati per difetto” - il giudice amministrativo afferma che la disposizione citata, nella parte in cui utilizza l'espressione *non superiore*, “consente una disciplina di dettaglio che attribuisca all'elettore la possibilità di esprimere un numero inferiore di preferenze” (T.A.R. Lazio, Sezione Prima, sentenza n. 8332 del 2015).

In ordine alla previsione contenuta nell'articolo 28, comma 3, della legge n. 247/2013, nella sentenza del Consiglio di Stato n. 3414 del 2016, che ha confermato la richiamata sentenza n. 8333 del 2015, si legge che “l'interpretazione che qui si preferisce, che vede nel limite dei 2/3 una prescrizione rivolta alla fonte regolamentare e non direttamente agli elettori, consente al regolamento, almeno in astratto, di modulare le cifre dei voti esprimibili, salvo restando il tetto dei 2/3, a seconda di diverse variabili (come ad esempio il numero degli iscritti al singolo ordine interessato, il numero delle liste partecipanti alla tornata elettorale etc.)”.

Da quanto sopra deriva la scelta di prevedere, a garanzia del pluralismo nella rappresentanza e seguendo l'indicazione della richiamata pronuncia del Consiglio di Stato, una disciplina diversificata che introduce un limite massimo di voti esprimibili non superiore ai due terzi per la elezione dei consigli degli ordini che contino fino a duecento iscritti e un limite di tre quinti per tutti gli altri, posto che, per gli ordini di maggiori dimensioni, è prevedibilmente elevata la probabilità che si pervenga alla formazione di un'ampia pluralità di liste, mentre solo per i pochi ordini di dimensioni esigue è, seppure solo in astratto, ipotizzabile una qualche difficoltà di formazione delle liste e di composizione dell'organo consiliare.

Con riferimento alla tutela del genere meno rappresentato, il Giudice amministrativo, pronunciandosi sul regolamento adottato con il decreto ministeriale n. 170/2014, ha precisato che “entro il limite stabilito dal comma 3 debba muoversi l’interpretazione del comma 2, nel dettare il quale il legislatore ha perseguito la diversa e ulteriore finalità di individuare previsioni a tutela del genere meno rappresentato” (sentenza n. 8333 del 2015). La richiamata sentenza prosegue affermando che il numero massimo di voti esprimibili nel limite di cui all’articolo 28, comma 3, della legge n. 247 del 2012, come specificato dal regolamento, “andrà ulteriormente frazionato così da individuare una soglia minima di voti da destinare al genere meno rappresentato, in modo tale che solo chi esprima preferenze a favore di candidati appartenenti ad entrambi i generi potrà utilizzare tutti i voti di preferenza corrispondenti al numero determinato ai sensi del comma 3; numero che risulterà ovviamente “*maggiore*” del numero di preferenze esprimibile dall’elettore che, invece, esprima le sue preferenze a favore di candidati appartenenti ad un solo genere”.

Tenuto conto delle esigenze di adeguamento del decreto del Ministro della giustizia 10 novembre 2014, n. 170 sopra esposte, l’**articolo 1** dello schema reca modifiche agli articoli 3, 4, 7, 9 e 15 del predetto regolamento.

In particolare, al comma 1, **lettera a)**, è modificato l’articolo 3, comma 1, del regolamento, prevedendo, alla lettera b), che il presidente del consiglio dell’ordine, quando convoca l’assemblea per le elezioni, determina il numero massimo di voti che ciascun elettore può esprimere, nella misura di due terzi dei consiglieri da eleggere arrotondati per difetto nell’ipotesi in cui l’ordine conti fino a duecento iscritti, mentre lo determina nella misura dei tre quinti dei consiglieri da eleggere, arrotondati per difetto, nei caso in cui il consiglio conti un numero maggiore di iscritti.

Con la sostituzione della lettera b) dell’articolo 3, comma 1, viene quindi implicitamente abrogata la disposizione che prevede che il presidente del consiglio dell’ordine determina, in sede di convocazione dell’assemblea, il numero minimo dei seggi da assicurare al genere meno rappresentato.

Alla **lettera b)** del medesimo comma 1 in esame, viene modificato l’articolo 4, comma 3, del regolamento, nella parte in cui indica come contenuto dell’avviso di convocazione elettorale il numero minimo dei seggi da assicurare al genere meno rappresentato, adeguando così il testo alla diversa conformazione della tutela del genere meno rappresentato voluta dal giudice amministrativo.

Le modifiche all’articolo 7 del regolamento, contenute nella **lettera c)**, della disposizione in esame, recepiscono, quanto alla formazione delle liste, le indicazioni delle pronunce sopra richiamate, sia in relazione al numero massimo delle preferenze esprimibili, sia in relazione alla riserva in favore del genere meno rappresentato nella stessa formazione delle liste.

E’ previsto pertanto che le liste elettorali possono recare l’indicazione dei nominativi fino al numero massimo determinato dal presidente del consiglio dell’ordine in sede di convocazione dell’assemblea solo quando i candidati indicati nella lista appartengano ai due generi e a quello meno rappresentato sia riservato almeno un terzo dei componenti della lista, arrotondato all’unità superiore. Diversamente, quando nella lista non vi è la rappresentanza di entrambi i generi, l’indicazione dei nominativi della lista non può superare i due terzi, arrotondati per difetto, del numero massimo determinato dal presidente del consiglio dell’ordine. E’ infine regolata l’ipotesi che nella lista vi sia la

rappresentanza di entrambi i generi, ma il numero dei componenti della lista sia inferiore al numero massimo consentito (i 2/3 o 3/5 dei consiglieri da eleggere), rimanendo in tal caso ferma la proporzione tra i generi (2/3 – 1/3).

Alla **lettera d)**, con riguardo ai voti esprimibili da ciascun elettore, modificando l'articolo articolo 9, commi 5 e 6, si prevede che nella sola ipotesi di voto destinato ai due generi le preferenze possono essere espresse in misura pari al numero massimo consentito e determinato dal presidente del consiglio dell'ordine in sede di convocazione dell'assemblea e nel rispetto della proporzione 2/3 – 1/3 come previsto. Quando l'elettore vota candidati di un solo genere, è stabilito che possa esprimere un numero di preferenze non superiore ai due terzi del numero massimo determinato.

Il sistema di voto che si introduce costituisce dunque un meccanismo idoneo a indurre l'elettore che voglia esercitare il suo diritto di elettorato attivo nella misura più ampia, sino a concorrenza del numero massimo stabilito, a votare candidati del genere non prevalente in numero pari almeno ad un terzo dei componenti la lista, arrotondato all'unità superiore, o comunque del numero massimo di voti esprimibili.

Per il caso in cui l'elettore non ritenga di esprimere tutti i voti a disposizione, si prevede l'inserimento, dopo il comma 6 dell'articolo 9 del regolamento, di un ulteriore comma, per il quale l'elettore esprime le preferenze nel rispetto della proporzione tra i generi come stabilita, applicata al numero complessivo dei voti espressi. In tal modo, qualora l'elettore ritenga di votare candidati di entrambi i generi, ma in numero complessivamente inferiore a quello massimo stabilito dal presidente in sede di convocazione dell'assemblea, si impone comunque il rispetto della proporzione indicata al novellato articolo 7, comma 1, ciò che implica che al genere meno rappresentato spetti almeno un terzo dei voti complessivamente espressi, arrotondato all'unità superiore.

A chiusura del sistema, all'articolo 9 è aggiunto un ulteriore comma, che regola le conseguenze sulla validità del voto in caso di mancato rispetto dei limiti imposti a tutela del pluralismo e a tutela del genere meno rappresentato: sono considerati nulle le preferenze eccedenti i limiti previsti.

La **lettera e)** dell'articolo 1 dello schema di decreto dispone infine l'abrogazione dell'articolo 15 del regolamento, il quale prevede attualmente il rinnovo delle elezioni quando, mediante la sostituzione degli eletti, operato a norma dell'articolo 28, comma 6, della legge forense, non è possibile coprire le vacanze del consiglio mantenendo l'equilibrio dei generi. Si tratta di un meccanismo accessorio al sistema di garanzia dell'equilibrio di genere delineato dal testo originario del regolamento, superato dalla modifica che si propone in adesione alle citate sentenze definitive del giudice amministrativo.

Il meccanismo elettorale descritto assicura i requisiti di pluralismo ed equilibrio di genere richiamati dalle sentenze del giudice amministrativo, senza intervenire illegittimamente, a fini di tutela del genere meno rappresentato, con meccanismi di correzione "a valle" del risultato derivante dal voto già espresso.

Si tratta di un profilo sottolineato nella citata sentenza del Consiglio di Stato n. 3414 del 2016, e in quelle del Tribunale amministrativo per il Lazio n. 8332, 8333 e 8334 del 2015.

In particolare, la sentenza n. 8333 del 2015 ha annullato il comma 7 dell'articolo 14 del regolamento sulla scorta della seguente considerazione: "l'obiettivo della tutela di genere può essere legittimamente perseguito incidendo sulle modalità di formazione delle liste o

sulle modalità di espressione delle preferenze, mentre il perseguimento della suddetta finalità non può importare una modifica *ex post* della volontà espressa dal corpo elettorale, ciò che è invece avvenuto nel caso in esame in forza del contenuto del comma 7 dell'art. 14 del regolamento impugnato. Sul punto deve osservarsi come, sebbene il contenuto della disposizione regolamentare possa apparentemente sembrare accordato al tenore letterale della disposizione primaria di cui all'art. 28, comma 2, della legge n. 247/2012, la previsione regolamentare (...) avrebbe dovuto invece prelevare l'unico e diverso significato normativo della disposizione primaria coerente col dettato costituzionale, e cioè quello di prevedere meccanismi e procedure idonei a promuovere e non ad imporre il rispetto di proporzione fra i generi, fornendone quindi la doverosa lettura costituzionalmente orientata così superando, per la via interpretativa, i rilevati profili di incostituzionalità”.

Tale impostazione trova conferma nella richiamata sentenza del Consiglio di Stato n. 3414 del 2016, nella quale si afferma che “correttamente il primo giudice ne ha inferito l'illegittimità della disposizione regolamentare, la quale invece prevedeva un meccanismo di correzione *ex post* del risultato elettorale, in tal modo incidendo sui voti espressi dai partecipanti alla consultazione”.

L'**articolo 2** dello schema di regolamento disciplina il regime transitorio, prevedendo che i consigli dell'ordine eletti secondo le modalità previste dal decreto del Ministro della giustizia 10 novembre 2014, n. 170 e le cui elezioni sono state annullate in via definitiva alla data di entrata in vigore del decreto, nonché i consigli che non hanno proceduto al rinnovo secondo le modalità previste dallo stesso decreto procedono a deliberare la convocazione dell'assemblea per l'elezione dei componenti del consiglio entro quarantacinque giorni dalla data di entrata in vigore dell'intervento normativo illustrato.

La riportata disciplina transitoria assegna un termine per la convocazione, da parte del presidente, dell'assemblea per l'elezione del consiglio, che appare congruo per l'espletamento degli adempimenti previsti dal regolamento come modificato.

Gli **articoli 3 e 4** dello schema recano, rispettivamente, clausola di invarianza finanziaria e disciplina dell'entrata in vigore per il giorno successivo alla data di pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana.