

La parità tra uomini e donne nell'accesso alle cariche elettive degli Ordini professionali: uscire dalla gabbia degli stereotipi di genere

di
Giulia Sulpizi *

«Che cosa temi dunque, signora?», egli domandò.
«Una gabbia», ella rispose. «Rimanere chiusa dietro le sbarre finché il tempo e l'età ne avranno fatto un'abitudine, e ogni possibilità di compiere grandi azioni sarà per sempre scomparsa».

J.R.R. Tolkien, *Il ritorno del Re*, Capitolo II, Mondadori, 2000, 944

SOMMARIO: 1- Riflessioni introduttive: l'eguaglianza di genere nella Costituzione – 2- La parità nei Consigli degli Ordini professionali – 3- Un caso concreto: il ricorso al T.A.R. Lazio – 3.1- La vicenda cautelare – 3.2- Le argomentazioni di diritto del giudice amministrativo – 4- Nuove prospettive: azioni positive per le elezioni dei componenti dei Consigli degli Ordini professionali – 5- Uscire dalla gabbia.

1- Riflessioni introduttive: l'eguaglianza di genere nella Costituzione

Centrali nel dibattito sorto attorno all'accesso del sesso femminile alle cariche elettive nell'ordinamento italiano sono gli articoli 3, 51 e 117 della nostra Carta costituzionale¹.

*Dottoressa in Giurisprudenza e Cultrice della materia di *ELP-Global English for Legal Studies*, Scuola di Giurisprudenza, Università degli Studi di Padova.

¹ La lesione di questi articoli, attorno a cui si snoda il dibattito in tema di accesso alle cariche pubbliche delle donne, come testimonia, in linea generale, B. Pezzini, A. Lorenzetti (a cura di), *70 anni dopo tra uguaglianza e differenza. Una riflessione sull'impatto del genere nella Costituzione e nel costituzionalismo*, Giappichelli, 2019, è stata altresì invocata da parte ricorrente e dalla giurisprudenza amministrativa in T.A.R. Lazio, Sez. I, sent. n. 4706/2021.

Tali disposizioni, infatti, se lette congiuntamente, esprimono la necessità di tutelare un valore – quale è quello dell’eguaglianza di genere – garantito primariamente dalla legge fondamentale del 1948².

In particolare, sono proprio queste alcune delle norme di rango costituzionale che testimoniano i mutamenti culturali che hanno caratterizzato l’Italia del secondo dopoguerra e che, oggi, sanciscono il potere/dovere dell’ordinamento di adeguare le proprie strutture ai cambiamenti sociali in atto³.

In questa prospettiva, dunque, appare dirimente ricostruire il significato di concetti come discriminazione, stereotipi, parità e differenze⁴. Tali nozioni risultano, non a caso, intrinsecamente connesse le une alle altre e costituiscono il cuore dei dibattiti istituzionali odierni⁵.

² Sull’importanza che l’apporto del mondo delle suffragiste e della Costituzione italiana, si veda B. PEZZINI, *Costituzione italiana e uguaglianza dei sessi*, in B. Pezzini, A. Lorenzetti (a cura di), *70 anni dopo tra uguaglianza e differenza. Una riflessione sull’impatto del genere nella Costituzione e nel costituzionalismo*, cit., 3: “La portata della novità rappresentata dall’accesso ai diritti politici delle donne nel 1946 si può meglio comprendere in collegamento con il dibattito e le lotte emancipazioniste e suffragiste dell’inizio del Novecento”.

³ Basti, qui, accennare alla nozione di uguaglianza abbracciata dal testo costituzionale. Quest’ultima, “declinata nelle sue dimensioni formale, sostanziale e in prospettiva dinamica”, “cessa di essere una prescrizione astratta e viziata dalla rimozione del genere, diventa sensibile al genere, viene orientata dalla capacità di riconoscere il dualismo dei sessi”, che diventa, quindi, “obiettivo raggiungibile al termine di un processo nel corso del quale ogni persona è considerata tenendo conto delle effettive condizioni di genere”. Lo scopo, infatti, dell’art. 3 Cost., così come dell’art. 117, 7° co., Cost., nuova formulazione, consiste proprio nell’ “interrompere il circolo vizioso nel quale le differenze dei sessi si riproducono infinitamente come differenze di potere che, a loro volta, costruiscono e producono differenze di genere”. Queste sono le considerazioni espresse da B. PEZZINI, *Costituzione italiana e uguaglianza dei sessi*, cit., 8.

⁴ “(...) la centralità delle «questioni di genere» nei contesti sociali, istituzionali, politici implica una diversa concezione dei rapporti umani nelle loro molteplici dimensioni, e invita ad una rinnovata attenzione per gli assetti, gli indirizzi e gli atti delle istituzioni; anche queste ultime giocano un ruolo-chiave nel veicolare determinati tipi di messaggi: stereotipi, pregiudizi, pratiche di discriminazione e di esclusione, totale o parziale, dalla cittadinanza, ma pure (...) pratiche di promozione della parità, dell’eguaglianza e della libertà, nel rispetto delle differenze”: T. CASADEI, *Diritto e (dis)parità. Dalla discriminazione di genere alla democrazia paritaria*, Aracne Editrice, 2017, 67.

⁵ Non è un caso che tale tematica sia stata affrontata più volte a livello nazionale ed europeo, come testimoniano, *ex multis*, F. DI SARCINA, *L’Europa delle donne. La politica di pari opportunità nella storia dell’integrazione europea (1957-2007)*, il Mulino, 2010; A. DONÀ, *Le pari opportunità. Condizione femminile in Italia e integrazione europea*, Laterza, 2007. Si badi, inoltre, che la questione della parità di genere è emersa, con ancora maggiore forza, in seguito allo scoppio della pandemia, che ha determinato un acuirsi delle differenze tra i sessi, soprattutto nel campo del lavoro. Si sostiene, però, che “La parità di genere nel mercato del lavoro sembra uscita dal radar del Piano nazionale di ripresa e resilienza approvato dal Consiglio dei ministri (Pnrr), salvo come formula di rito. Nella prima bozza (9 dicembre 2020), il Pnrr1 individua 4 obiettivi di fondo, chiamati Linee strategiche e la ‘Parità di genere’ è la quarta, le altre essendo la ‘Modernizzazione del Paese’, la ‘Transizione ecologica’, la ‘Inclusione sociale e territoriale’. Mentre queste tre si espandono in varie Missioni, la quarta diviene un sottoinsieme della Missione 5, denominata ‘Parità di genere, equità sociale e coesione territoriale’. (...) Nella seconda bozza (29 dicembre), il Pnrr2 fornisce importanti dettagli. Così si apprende dalla Scheda Componente M5C1 (Missione 5, Componente 1), centrata sulla ‘Parità di genere’, che la linea

Le norme sopracitate, infatti, esprimono e sanciscono “il principio di parità di accesso alle cariche elettive e della sua obbligatoria promozione, che costituisce una naturale declinazione del principio di uguaglianza sostanziale”⁶. Per tali ragioni l’art. 3, 2° co., Cost. fa esplicito riferimento alla “Repubblica”, sottolineando, così, che “l’impegno per le pari opportunità riguarda e coinvolge tutti i soggetti dell’ordinamento costituzionale”⁷. Si fornisce, dunque, una risposta al dibattito riguardo alla natura programmatica o precettiva della disposizione in esame, “in quanto essa funge da un lato da copertura costituzionale per gli interventi del

progettuale può contare su 4,52 miliardi, pari a solo il 2,3% del totale delle risorse del Piano (196 miliardi), e che non si focalizza affatto sull’imprenditorialità femminile e le corrispondenti debolezze nel sostegno (cui sono offerti solo 400 milioni di euro) o sull’occupazione delle dipendenti, sulle loro difficoltà di accesso e di carriera, sulla forzata inattività, i differenziali retributivi, la segregazione, la discriminazione, vere piaghe di inefficienza e iniquità (cui sono allocati pochi spiccioli). (...) Nell’ultima stesura del Piano, approvata il 12 gennaio dal Consiglio dei ministri, non solo la ‘Parità di genere’ scompare dal titolo sia della Missione 5, rinominata ‘Inclusione e coesione’, sia della sua Componente specifica, M5C1, ma emerge anche con chiarezza che, una volta correttamente trasferita la posta di bilancio ‘Piano nidi e servizi prima infanzia’ alla Missione ‘Istruzione e ricerca’, il Pnrr non dedica alla promozione della donna nel mercato del lavoro risorse significative. In esso, infatti, a parte i 400 milioni ancora allocati all’imprenditorialità femminile, rimane per le dipendenti solo una voce esplicita, una Componente composita, dove si mettono insieme le «nuove assunzioni di donne e di giovani e la fiscalità di vantaggio per il lavoro al Sud», non allocandovi neppure un euro dei 196 miliardi totali del Pnrr, né dei quasi 210 miliardi previsti per progetti “in essere” e “nuovi”. Infatti, tale voce si finanzia per 4,47 miliardi unicamente con il React Eu, cioè con fondi europei che si aggiungono ai programmi in essere di coesione e sono pensati dall’Ue per aiutare le regioni più danneggiate dalla pandemia, dunque a copertura di misure urgenti di breve termine nel Mezzogiorno, non di strategie di lungo corso per l’ammodernamento strutturale del Paese”: così, F. KOSTORIS, *Lavoro, così la parità di genere è scomparsa dal Recovery Plan*, in *Il Sole 24 ore*, 14 gennaio 2021. La proposta di Pnrr trasmessa alle Camere “considera come uno dei tre grandi obiettivi ‘orizzontali’ (degli interventi del Piano) la parità di genere” e vuole considerare anche gli effetti delle politiche antidiscriminatorie a tutela delle donne: così testimonia Servizio Studi del Senato, *Dossier del Servizio Studi sull’A.S. n. 1785 “Norme per la promozione dell’equilibrio di genere negli organi costituzionali, nelle autorità indipendenti, negli organi delle società controllate da società a controllo pubblico e nei comitati di consulenza del Governo”*, n. 363, marzo 2021, 40.

⁶ T.A.R. Lazio, Sez. I, sent. n. 4706/2021, 9-10.

⁷ *Ivi*, 10. Non è un caso che l’art. 3, 2° co., Cost. lasci al legislatore una certa discrezionalità quanto all’individuazione in concreto de casi in cui questa esigenza si viene a determinare, mentre l’art. 51 Cost. costituisce un’attività “vincolata” “essendo la stessa Costituzione a individuare la situazione di ‘debolezza’ cui occorre reagire e a configurare un vero e proprio obbligo giuridico a intervenire nel senso indicato”. Oltre che sul legislatore, dunque, tale compito grava su tutti i pubblici poteri. Perciò “l’eventuale inerzia legislativa non esonera gli altri soggetti dell’ordinamento dal compito di assicurarne l’attuazione; in mancanza dell’intervento del legislatore, all’applicazione (diretta) del precetto costituzionale sono dunque chiamati a provvedere gli organi politici, i funzionari pubblici nonché, in ultima battuta, i giudici”. Ciò costituisce, quindi, una “duplicazione di garanzia”, che ha lo scopo di andare oltre la mera enunciazione del principio in esame e di creare un “preciso obbligo giuridico, sufficientemente chiaro da consentirne (*rectius*: imporlo) l’attuazione anche diretta, in caso di omissione del legislatore, da parte di tutti i soggetti dell’ordinamento”. Così, L. AZZENA, *L’eguaglianza “diversa”. Quella tra i sessi come eguaglianza costituzionalmente qualificata: l’accesso agli uffici pubblici e alle cariche elettive*, in B. Pezzini, A. Lorenzetti (a cura di), *70 anni dopo tra uguaglianza e differenza. Una riflessione sull’impatto del genere nella Costituzione e nel costituzionalismo*, cit., 111-112.

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 (...) ad adottare ogni misura ritenuta necessaria ad eliminare gli ostacoli al principio di parità di accesso alle cariche elettive"⁸.

La sussistenza di una certa resistenza del mondo giuridico – e non solo – a declinare sotto ogni profilo la parità di genere è testimoniata dallo stesso linguaggio del diritto, che può essere definito come “statico” e, in questo senso, difficilmente soggetto a modificazioni nel corso del tempo⁹. Si badi, poi, alla grande rilevanza assunta da taluni atti giuridici, quali la Costituzione e i codici, “dai quali dipende e si dirama il lessico di una determinata area del diritto”¹⁰. Anche tale circostanza contribuisce ad attribuire alle nozioni giuridiche la loro tendenziale immutabilità: “ciò dipende non solo dal particolare aggravio che caratterizza il procedimento di modifica della Costituzione e dalla solidità del codice, che raramente viene intaccata dalla novellazione, ma altresì dall'autorità e dalla centralità di queste stesse fonti”¹¹.

Tale problematica è risalente: non è un caso, infatti, che già nel 1985 fossero state adottate le “Raccomandazioni per un uso non sessista della lingua italiana”, che hanno invitato, ad esempio, a non parlare più di “diritti dell'uomo”, ma “della persona” o “degli esseri umani”¹².

Si comprende, quindi, perché, nella vecchia formulazione dell'art. 51 Cost., si sancisse, con riferimento all'accesso dei cittadini alle cariche elettive, la parità e l'eguaglianza formale, “escludendo una applicazione generalizzata di quella sostanziale, la quale può costituire fondamento delle azioni positive nel campo dei diritti civili e sociali, ma non in quello dei diritti politici”¹³.

⁸ T.A.R. Lazio, Sez. I, sent. n. 4706/2021, 10.

⁹ E. IORATTI FERRARI, *Linguaggio giuridico e genere*, in S. Scarponi (a cura di), *Diritto e genere. Analisi interdisciplinare e comparata*, Cedam, 2016, 52-53.

¹⁰ E. IORATTI FERRARI, *Linguaggio giuridico e genere*, cit., 54.

¹¹ E. IORATTI FERRARI, *Linguaggio giuridico e genere*, cit., 54.

¹² E. IORATTI FERRARI, *Linguaggio giuridico e genere*, cit., 52-53.

¹³ A. APOSTOLI, *Rappresentanza paritaria o duale?*, in B. Pezzini, A. Lorenzetti (a cura di), *70 anni dopo tra uguaglianza e differenza. Una riflessione sull'impatto del genere nella Costituzione e nel costituzionalismo*, cit., 48.

Un'ulteriore trasformazione del nostro ordinamento si è avuta con l'approvazione della legge costituzionale n. 2/2001, che ha modificato gli Statuti delle Regioni ad autonomia speciale, introducendo la previsione secondo cui la legge regionale "promuove condizioni di parità per l'accesso alle consultazioni elettorali" allo scopo di "conseguire l'equilibrio della rappresentanza dei sessi"¹⁴. L'art. 117, 7° co., Cost. opera, dunque, come specificazione della disposizione sopracitata, imponendo alle leggi regionali di rimuovere "ogni ostacolo che impedisce la piena parità degli uomini e delle donne nella vita sociale, culturale ed economica".

La modifica del quadro costituzionale è stata, poi, completata con la legge costituzionale n. 1/2003, che ha riformato l'art. 51 Cost., integrando la suddetta disposizione con l'espressione "la Repubblica promuove con appositi provvedimenti le pari opportunità tra donne e uomini". Tale innovazione è stata predisposta "al fine di consentire una copertura costituzionale a tutti quei provvedimenti legislativi ed amministrativi con i quali si volessero garantire forme di paritaria partecipazione tra donne e uomini, in particolare alla designazione di cariche elettive"¹⁵.

L'intervento del legislatore e, più in generale, dei pubblici poteri per dare attuazione al dettato costituzionale risulta, quindi, fondamentale: non è un caso che, laddove tali soggetti siano intervenuti, il contesto, anche culturale, sia rapidamente mutato¹⁶.

Non deve, di conseguenza, stupire l'introduzione nel Codice delle pari opportunità¹⁷ di specifiche previsioni dedicate all'eguaglianza tra i sessi anche sotto il profilo dell'accesso alle cariche elettive¹⁸. Basti, poi, ricordare i compiti che il

¹⁴ A. APOSTOLI, *Rappresentanza paritaria o duale?*, cit., 49.

¹⁵ A. APOSTOLI, *Rappresentanza paritaria o duale?*, cit., 50.

¹⁶ Laddove, invece, tale intervento è mancato, la parità non è stata ancora pienamente raggiunta. Così testimonia L. AZZENA, *L'eguaglianza "diversa"*, cit., 112.

¹⁷ Si tratta del d.lgs. n. 198/2006.

¹⁸ Ci si riferisce al Libro IV, "Pari opportunità tra uomo e donna nei rapporti civili e politici", Titolo I, "Pari opportunità nell'accesso alle cariche elettive", Capo I, "Elezione dei membri del Parlamento europeo". In particolare, l'art. 56 - *Pari opportunità nell'accesso alla carica di membro del Parlamento europeo* dispone: "1. Nell'insieme delle liste circoscrizionali aventi un medesimo contrassegno, nelle prime due elezioni dei membri del Parlamento europeo spettanti all'Italia, successive alla data di entrata in vigore della L. 8 aprile 2004, n. 90, nessuno dei due sessi può essere rappresentato in misura superiore ai due terzi dei candidati; ai fini del computo sono escluse le candidature plurime; in caso di quoziente frazionario si procede all'arrotondamento all'unità prossima.

suddetto testo ha attribuito ad organismi quali la Commissione per le pari opportunità fra uomo e donna, al Comitato nazionale per l'attuazione dei principi di parità di trattamento ed uguaglianza di opportunità tra lavoratori e lavoratrici e al Consigliere e ai consiglieri di parità¹⁹. Ad essi è, infatti, assegnata una funzione – centrale ed imprescindibile nel nostro ordinamento – di promozione dell'eguaglianza tra i sessi, ponendo in essere, altresì, iniziative volte ad eliminare le esistenti discriminazioni²⁰.

Ciò costituisce una prova ancor più evidente degli stereotipi entro i quali le donne – italiane e non solo – sono costrette²¹. Nonostante numerose barriere all'accesso delle donne a ruoli di *leadership* siano venute meno²², un'effettiva parità costituisce ancora un obiettivo che il nostro sistema giuridico si pone²³.

Appare evidente, dunque, il costante legame che sussiste tra i mutamenti della società e i – conseguenti – mutamenti della percezione dei ruoli femminili. Tale biunivoca relazione, analizzata dal diritto e da discipline come la psicologia²⁴, è la

2. Per i movimenti e i partiti politici presentatori di liste che non abbiano rispettato la proporzione di cui al comma 1, l'importo del rimborso per le spese elettorali di cui alla L. 3 giugno 1999, n. 157, è ridotto, fino ad un massimo della metà, in misura direttamente proporzionale al numero dei candidati in più rispetto a quello massimo consentito. Sono, comunque, inammissibili le liste circoscrizionali composte da più di un candidato che non prevedono la presenza di candidati di entrambi i sessi.

3. La somma eventualmente derivante dalla riduzione di cui al comma 2 è erogata ai partiti o gruppi politici organizzati che abbiano avuto proclamata eletta, ai sensi dell'art. 22 della L. 24 gennaio 1979, n. 18, e successive modificazioni, una quota superiore ad un terzo di candidati di entrambi i sessi. Tale somma è ripartita in misura proporzionale ai voti ottenuti da ciascun partito o gruppo politico organizzato”.

¹⁹ Tali figure sono disciplinate nel Titolo II, “Organizzazione per la promozione delle pari opportunità” del Libro I, “Disposizioni per la promozione delle pari opportunità tra uomo e donna” del Codice delle pari opportunità.

²⁰ Sui loro ruoli e sulla loro organizzazione si rinvia, in questa sede, a quanto dispone il Codice delle pari opportunità.

²¹ In generale, sul cammino che le donne intraprendono nel “labirinto” dei ruoli di genere che le imprigiona, si veda l'opera di A.H. EAGLY, L.L. CARLI, *Through the Labyrinth*, Harvard Business Review Press, 2007.

²² A.H. EAGLY, L.L. CARLI, *Through the Labyrinth*, cit., 27.

²³ Nonostante, infatti, la crescita dell'importanza che le donne hanno assunto – nel campo lavorativo ma non solo – nel corso degli ultimi decenni, “*women do not enjoy equal access to leadership*”: A.H. EAGLY, L.L. CARLI, *Through the Labyrinth*, cit., 99.

²⁴ “Non sono da escludere momenti di contaminazione con altre discipline, visto che il tema presenta diverse sfaccettature. Tuttavia, ciò non toglie dignità scientifica allo sforzo compiuto dal giurista, e in particolare dal costituzionalista, dal momento che attingere a risultati acquisiti in altri settori disciplinari significa semplicemente misurarsi con il reale, e su di esso ragionare *di diritto e attraverso il diritto*”. Si tratta, dunque, di un approccio “interdisciplinare”: così, Q. CAMERLENGO, *Costituzione e promozione sociale*, il Mulino, 2013, 16.

base per un cammino di eliminazione di “muri” culturali e mentali che opprimono le donne nella società contemporanea²⁵.

Adottando, quindi, un approccio di realismo giuridico²⁶ – che guarda all’esperienza e alla realtà fattuale –, si potrà prendere in considerazione l’importanza che la realizzazione delle pari opportunità costituisce per l’ordinamento giuridico contemporaneo. Esse, infatti, rappresentano la finalità e il valore primario che l’ordinamento è chiamato a tutelare, essendo le basi su cui si erge la società stessa²⁷. Verificare, dunque, l’assenza di disparità di trattamento tra i soggetti del sistema giuridico contemporaneo è uno dei compiti centrali che lo studioso del diritto deve, oggi, assolvere²⁸.

2- La parità nei Consigli degli Ordini professionali

Uno degli strumenti di maggior rilievo per analizzare la questione della discriminazione di genere consiste nel prendere in esame la regolamentazione delle competizioni elettorali e delle cariche elettive nei Consigli degli Ordini professionali. Essi, non a caso, costituiscono dei gruppi di interesse, “semplificatori

²⁵ A.H. EAGLY, L.L. CARLI, *Through the Labyrinth*, cit., 35: “As societies change (...), the distribution of women and men follow from changes in their roles”. Si fa, altresì, riferimento alla “(...) costante difficoltà a percepire all’interno della nostra società il rilievo sociale, oltre che giuridico, dell’eguaglianza di genere”. Ci troviamo, non a caso, in una “stagione di regresso nell’effettività della tutela”: così si esprime E. CATELANI, *La selezione per merito nelle istituzioni: iniziamo a parlarne*, in B. Pezzini, A. Lorenzetti (a cura di), *70 anni dopo tra uguaglianza e differenza. Una riflessione sull’impatto del genere nella Costituzione e nel costituzionalismo*, cit., 79.

²⁶ Approccio che guarda ai casi concreti e a specifiche situazioni, esemplificato dalle parole di L. VENTURA, *Diritto e fatti*, in *Consulta online*, 378: “(...) il modello di una politica *legibus soluta* è del tutto inconciliabile con l’esistenza stessa di una Costituzione democratica e pluralista, di un atto normativo che positivizza un nucleo di valori fondamentali, tra cui soprattutto la libertà e l’eguaglianza, e ne fa i limiti ma (...) costituisce i fini verso cui l’intera comunità politica dovrebbe orientare la gestione della cosa pubblica”.

²⁷ In particolare, ciò emerge con particolare chiarezza alla luce del contenuto della Costituzione repubblicana del 1948 e delle sue modificazioni. Si veda, al riguardo, l’illuminante riflessione di G. BERTI, *Immagini e suggestioni del principio di uguaglianza*, in AA.VV., *Scritti in memoria di Livio Paladin*, Vol. I, Jovene, 2004, 188: “Il discorso sull’uguaglianza non si può dunque chiudere: l’uguaglianza contiene in sé il vero mistero dell’origine del diritto: meta irraggiungibile quanto premessa indefettibile”. Similmente, R. ORESTANO, *Edificazione del giuridico*, il Mulino, 1989 e N. IRTI, *Norma e luoghi*, Laterza, 2001.

²⁸ Essa costituisce, non a caso, il “nucleo forte del sistema costituzionale, appartenendo «all’essenza dei valori supremi sui quali si fonda la Costituzione italiana»”, “esprime la propria indole dinamica alimentandosi nel tempo di significati e prospettive di sviluppo sempre più ricche” e permette “di assecondare l’evoluzione incessante dei rapporti sociali, economici e politici”. Su questi aspetti si orienta primariamente lo sguardo del giurista contemporaneo: così, Q. CAMERLENGO, *Costituzione e promozione sociale*, cit., 43.

della realtà, filtro umano, non meccanico”²⁹ idonei a divenire attori importanti nella dinamica del potere, centrali nello sviluppo delle democrazie contemporanee³⁰.

Il dibattito sorto attorno a questi organi si è da sempre riconnesso alla loro funzione di rappresentanza³¹ e alla loro natura di enti pubblici non economici³². È, in particolare, quest’ultimo aspetto che assume rilevanza primaria nella presente trattazione, dal momento che si è assistito progressivamente nel nostro ordinamento all’adozione – da parte degli ordini – di un approccio proattivo, “che tende a influenzare l’opinione dei decisori e a orientare atteggiamenti/comportamenti di coloro che possono influenzare i primi”³³. Ciò risulta fondamentale soprattutto perché, così facendo, le corporazioni dei professionisti si sono spinte oltre i confini delle proprie specificità per “accreditarsi come valido interlocutore”³⁴. Quando, dunque, essi partecipano alle decisioni pubbliche, gli ordini non possono farlo solo per “preservare” la categoria professionale da essi rappresentata, ma devono, allo stesso tempo, “attivarsi per tutelare l’interesse generale alla cui protezione sono pure deputati”³⁵.

²⁹ Così si esprime G. SGUEO, *Lobbying e lobbismi. Le regole del gioco in una democrazia reale*, Egea, 2012, 29.

³⁰ P.L. PETRILLO, *Le lobbies nella democrazia e la democrazia delle lobbies*, in *Il diritto amministrativo*, 2013, 2.

³¹ Gli ordini professionali sono stati reintrodotti con il d.lgs.lgt. del 23 novembre 1944, n. 382. In tal modo si giustificava l’importante funzione rappresentativa di cui questi ultimi sono oggi depositari. Così testimonia N. POSTERATO, *La rappresentanza degli interessi e gli ordini professionali*, in *Federalismi.it*, 2019, n. 1, 3.

³² Tali organi costituiscono soggetti fondamentali del pluralismo contemporaneo. Più specificatamente con il termine “ordine”, oltre ad indicarsi la corporazione dei professionisti che siano iscritti ad un albo o ad un elenco, si indica un ente pubblico non economico, ausiliario, ad appartenenza obbligatoria, che rientra nella più ampia categoria degli enti pubblici associativi (così, G. ZANOBINI, *L’esercizio privato delle funzioni e dei servizi pubblici*, estratto da V.E. Orlando (a cura di), *Primo trattato completo di diritto amministrativo italiano*, vol. II, Soc. Ed. Libreria, 1920, 360; C. LEGA, *La libera professione*, Giuffrè, 1952, 123; A. CATELANI, *Gli ordini e i collegi professionali nel diritto pubblico*, Giuffrè, 1976, 21; S. CASSESE, *Il futuro dell’ordine professionale in un’economia di mercato*, in *Situazioni e prospettive degli ordinamenti professionali tra stato e mercato*, Atti del Convegno, 1997, 23). Si tratta, inoltre, di enti esponenziali di collettività non territoriali, ossia di gruppi aventi interessi omogenei (T.A.R. Lombardia, sent. n. 6270/2000). In particolare, si badi che “La natura pubblica dell’ente è dettata dalla necessità di riconoscere un particolare ‘status’ ai professionisti e di consentire alla categoria di regolare gli associati con la forza propria del potere pubblico”: così, S. CASSESE, *L’amministrazione pubblica italiana*, il Mulino, 1994, 235. Da tali considerazioni discendono, inoltre, alcune importanti conseguenze. Ad esempio, gli iscritti all’albo eletti a cariche sociali, nell’esercizio di funzioni amministrative riguardanti l’attività dell’ente, sono da considerarsi pubblici ufficiali. In tal senso si esprime N. POSTERATO, *La rappresentanza degli interessi e gli ordini professionali*, cit., 5.

³³ N. POSTERATO, *La rappresentanza degli interessi e gli ordini professionali*, cit., 8.

³⁴ G. DE RITA, *Nuove dinamiche di rappresentanza*, in *Impresa e Stato*, 2010, 13.

³⁵ N. POSTERATO, *La rappresentanza degli interessi e gli ordini professionali*, cit., 10. Le funzioni e i poteri cui gli ordini professionali sono preposti sono di due tipi: alcuni a tutela dell’interesse pubblico,

Sono, però, emersi alcuni segnali di malcontento dei singoli iscritti rispetto all'operato dell'ordine locale, circostanza che si ripercuote sull'efficacia della rappresentanza a livello nazionale³⁶ e che ha dato origine a due fondamentali conseguenze, centrali ai fini della presente trattazione.

Da una parte, i giovani membri degli ordini professionali lamentano oggi una forma di rappresentanza blanda da parte dell'ordine locale, che – ritengono – faccia principalmente gli interessi di una sola parte della categoria³⁷.

Dall'altra, si insiste proprio sul problema della differenza di genere, dal momento che, “nonostante le professioniste nei vari settori siano ormai del tutto equiparabili, sul piano quantitativo, ai professionisti uomini, sia nei consigli nazionali, sia in quelli locali, si registra una scarsa – in alcuni casi del tutto assente – presenza di donne”³⁸.

Tale annosa questione evidenzia, dunque, ulteriormente l'attuale disparità di trattamento che i sessi subiscono in campo lavorativo³⁹ e le difficoltà nel dare una risposta concreta a tali questioni, allo scopo di assicurare l'eguaglianza di genere nel sistema giuridico italiano contemporaneo⁴⁰.

altri a tutela degli interessi della categoria che rappresentano. Si deve ricordare che “Le leggi non stabiliscono i compiti degli ordini e dei collegi, come avviene quando si istituisce un qualsiasi ente pubblico (...); vengono invece direttamente indicate le competenze degli organi e non v'è alcuna definizione, nemmeno generica, dei compiti degli ordini e dei collegi”: G. ROSSI, *Enti pubblici associativi. Aspetti del rapporto tra gruppi sociali e pubblico potere*, Jovene, 1979, 30; F. CAMMEO, *Commentario delle leggi sulla giustizia amministrativa*, I, Giuffrè, 1919, 662.

³⁶ N. POSTERATO, *La rappresentanza degli interessi e gli ordini professionali*, cit., 27. In questa sede non appare opportuno soffermarsi sulle “distorsioni” – “esterne” ed “interne” – proprie degli ordini locali, elementi ampiamente presi in considerazione nella trattazione di N. POSTERATO, *La rappresentanza degli interessi e gli ordini professionali*, cit.

³⁷ Tale diffuso malcontento è segnalato da N. POSTERATO, *La rappresentanza degli interessi e gli ordini professionali*, cit., 27-28.

³⁸ “La legge 31 dicembre 2012, n. 247, (...) ha inciso sulla composizione dei consigli circondariali degli avvocati e sulle procedure elettorali, prevedendo delle modalità di voto che favoriscano l'equilibrio di genere. Quelli che ancora lamentano questa situazione (...) sono soprattutto i medici, visto che reputano importante la presenza delle donne per affrontare alcuni argomenti come la medicina di genere e la prevenzione della violenza. (...) Occorre rilevare che oggi, a seguito delle modifiche apportate dalla legge gennaio 2018, n. 3, il d.lgs. c.p.s. auspica, al suo articolo 2, comma 2, che ciascun ordine, con regolamenti, stabilisca le modalità che dovrà seguire in occasione delle elezioni in assemblea, per favorire non solo il ricambio generazionale della rappresentanza, ma anche l'equilibrio di genere”. Così testimonia N. POSTERATO, *La rappresentanza degli interessi e gli ordini professionali*, cit., 28.

³⁹ Sul punto si rinvia alle considerazioni già espresse e alle numerose testimonianze che derivano dall'opera di Alice Eagly. Quest'ultima fa espresso riferimento, in particolare, ad una vera e propria resistenza che crea “*obstacles within the labyrinth to women seeking leadership*”: A.H. EAGLY, L.L. CARLI, *Through the Labyrinth*, cit., 102.

⁴⁰ Non a caso si argomenta che “la presenza dei due sessi nelle istituzioni non è soltanto una *questione delle donne*, ma un problema della democrazia che mal si concilia con l'assenza di rappresentanti della

3- Un caso concreto: il ricorso al T.A.R.

Per comprendere la rilevanza e l'attualità delle considerazioni sopra esposte si dovrà passare all'analisi di una recente pronuncia del T.A.R. Lazio, che ha affrontato nuovamente il tema della parità di genere e della sua tutela nel nostro ordinamento.

La vicenda in esame trae origine dal ricorso presentato da un'iscritta come dottore commercialista all'Ordine di Pescara, la quale ha impugnato, chiedendone l'annullamento, il regolamento per l'elezione dei Consigli degli Ordini dei dottori commercialisti, 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.

I motivi di doglianza individuati si sostanziano nell'assenza, all'interno del sopracitato regolamento, "di disposizioni in materia di contrasto alla discriminazione di genere e promozione delle pari opportunità"⁴¹, in violazione dell'art. 51 Cost., evidenziando, altresì, che risulterebbe "sintomatico 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"⁴². Il secondo motivo di ricorso si qualifica nella proposizione, in via subordinata, della questione dell'eventuale illegittimità del d.lgs. n. 139/2005, che, nei suoi articoli 9 e 21, come vigenti al momento della presentazione del gravame, non conteneva "disposizioni a tutela del principio delle pari opportunità di genere"⁴³, dando, così, vita ad un "contrasto con gli articoli 3 e 51 della Costituzione"⁴⁴.

maggioranza del 'popolo sovrano' dalle sedi decisionali": così, A. APOSTOLI, *Rappresentanza paritaria o duale?*, in B. Pezzini, A. Lorenzetti (a cura di), *70 anni dopo tra uguaglianza e differenza. Una riflessione sull'impatto del genere nella Costituzione e nel costituzionalismo*, cit., 59; L. CARLASSARE, *Il diritto alle pari opportunità a 60 anni dall'entrata in vigore della Carta costituzionale*, 2008, in www.csm.it.

⁴¹ T.A.R. Lazio, Sez. I, sent. n. 4706/2021, 4.

⁴² *Ivi*, 4.

⁴³ *Ivi*, 4.

⁴⁴ *Ivi*, 4.

È, non a caso, dalla questione di fatto che deve partire la presente analisi. Ad avviso di chi scrive, infatti, il giurista contemporaneo non può prescindere dal volgere il proprio sguardo alla realtà che lo circonda⁴⁵. Sono, quindi, le vicende concrete della vita dei singoli le occasioni per approfondire le questioni di maggior rilievo che agitano l'ordinamento⁴⁶.

3.1- La vicenda cautelare

Assume, a questo punto, particolare importanza la vicenda cautelare. Nella camera di consiglio dell'11 novembre 2020 la domanda proposta è, infatti, stata respinta con l'ordinanza n. 6927/2020 sulla base di due fondamentali rilievi.

Innanzitutto, si è argomentata la 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”⁴⁷. In secondo luogo, si è messa in luce l'impossibilità di richiedere alla Corte costituzionale un intervento di tipo additivo, “non consentito a fronte della presenza di plurime soluzioni adeguatrici, la cui scelta appartiene alla discrezionalità del legislatore”⁴⁸.

Tale pronuncia è stata, in seguito, riformata dall'ordinanza della Sezione III del Consiglio di Stato n. 7323/2020, che ha completamente ribaltato il risultato dell'ordinanza appellata. È stata, infatti, in questa sede, riconosciuta la sussistenza del c.d. *fumus boni iuris*, ritenendosi, in primo luogo, che “non può essere condivisa la tesi (...) per cui il regolamento elettorale impugnato non potrebbe considerarsi

⁴⁵ “Il costituzionalista (...) può accostarsi al tema della mobilità sociale verificando se ed in quale misura una certa interpretazione della Carta fondamentale possa favorire o meno la fluidità o la circolazione dei ruoli sociali” e, non a caso, si deve assecondare “l'aspirazione del diritto ad operare (anche) come scienza pratica, ossia quale disciplina chiamata a fornire soluzioni a problemi reali. Dunque, è con la realtà che anche il costituzionalista è chiamato a fronteggiarsi”: Q. CAMERLENGO, *Costituzione e promozione sociale*, cit., 288-289. Il giurista, infatti, non è chiamato a confrontarsi solo con la norma, ma “deve fare i conti con la società che è chiamato ad ordinare”. Occorre, dunque, che “si tenga conto dei ‘valori’ e degli interessi diffusi presenti nella società civile”: così, E. CATELANI, *La selezione per merito nelle istituzioni: iniziamo a parlarne*, cit., 65, che ripercorre il pensiero di S. ROMANO, *L'ordinamento giuridico*, Sansoni, 1946.

⁴⁶ P. GROSSI, *L'invenzione del diritto*, Laterza, 2017, 33-34: “Valori, interessi, bisogni effettivamente circolanti in quella realtà storicamente concreta che è un popolo vivente in un certo tempo e spazio hanno la loro traduzione in un testo che non è più un catalogo statico di situazioni soggettive astratte, bensì una norma giuridica suprema disciplinatrice della umana convivenza”.

⁴⁷ T.A.R. Lazio, Sez. I, ord. n. 6927/2020, come riportata in T.A.R. Lazio, Sez. I, sent. n. 4706/2021, 5.

⁴⁸ *Ivi*, 5.

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"⁴⁹. Si è sostenuto, infatti, che "una simile tesi (...) finisce per introdurre una sfera di insindacabilità dei regolamenti, pur in caso di acclarato contrasto con la disciplina di rango costituzionale, qualora tale disciplina non sia già passata per il filtro della legislazione ordinaria"⁵⁰. Verrebbe, in questo modo, implicitamente ripristinata la distinzione tra norme costituzionali precettive e norme costituzionali meramente programmatiche, avversata sin dalla sentenza della Corte costituzionale n. 1 del 1956.

Sulla scorta di tali osservazioni si è giunti, inoltre, ad avallare l'applicazione alla fattispecie di una disciplina pur avendone rilevato l'illegittimità per contrasto con la Costituzione, con ciò allontanandosi dal compito assegnato al giudice amministrativo, che, per sua stessa natura, ha il compito di verificare la legittimità degli atti amministrativi senza esclusioni di categorie di atti o tipologie di vizi.

Si è arrivati a sancire, poi, che sia "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., motivata con il fatto che essa non potrebbe che sfociare in una sentenza 'additiva' della Corte costituzionale, che, tuttavia, non sarebbe ammessa ove siano possibili più soluzioni adeguate, la scelta tra le quali spetterebbe in via esclusiva alla discrezionalità del Legislatore"⁵¹. Una scelta interpretativa del genere finirebbe, infatti, per introdurre, "in aggiunta ai due parametri di tale valutazione previsti dalla legge (che la questione sia rilevante ai fini del decidere la controversia sottoposta al giudice a quo e che essa sia non manifestamente infondata)"⁵², anche un terzo parametro, attinente al contenuto che la pronuncia della Corte costituzionale potrà assumere nel caso di specie. Si è sottolineato, inoltre, che "sembra ormai in via di superamento l'indirizzo della giurisprudenza costituzionale che limita la possibilità

⁴⁹ *Ivi*, 5.

⁵⁰ *Ivi*, 5.

⁵¹ *Ivi*, 5.

⁵² Cons. Stato, Sez. III, ord. n. 7323/2020, 6.

della pronuncia di una sentenza additiva ai soli casi di un'unica soluzione costituzionalmente obbligata (cd. ipotesi delle rime obbligate)⁵³.

Si è passati, dunque, all'esame del c.d. *periculum in mora*. Le ultime novità legislative in tema di riequilibrio di genere hanno lasciato fuori dalle modifiche da esse introdotte le elezioni del 2 e 3 febbraio 2021, dimostrando così di non essere in grado di scongiurare il vulnus lamentato dalla parte appellante, "la cui esistenza e gravità sembrano condivise dalla medesima ordinanza oggetto di impugnazione"⁵⁴.

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

3.2- Le argomentazioni di diritto del T.A.R.

Conclusasi la vicenda cautelare, il giudice amministrativo è giunto, in definitiva, ad affrontare il tema della parità di genere in materia elettorale.

Tale questione si riconnette al contenuto dell'art. 51 Cost., la cui natura e funzione è stata ampiamente analizzata dalla giurisprudenza costituzionale e non solo. Questi orientamenti, ormai consolidati, sono richiamati dalla stessa sentenza del T.A.R. in commento. Nello specifico, la Corte costituzionale ha avuto modo di sottolineare che il legislatore costituzionale, con la riforma dell'art. 51 Cost., "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"⁵⁵ 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"⁵⁶. Il Giudice delle leggi ha, poi, sostenuto come i modi per realizzare, concretamente, la parità di genere tra uomini e donne nell'accesso alle cariche elettive possano essere diversi, "con il solo limite di mantenere inalterati i diritti fondamentali di elettorato attivo e passivo e

⁵³ *Ivi*, 7.

⁵⁴ *Ivi*, 7.

⁵⁵ Corte cost., sent. n. 4/2010, richiamata da T.A.R. Lazio, Sez. I, sent. n. 4706/2021, 10.

⁵⁶ *Ibidem*.

che il meccanismo introdotto sia di tipo promozionale e non costrittivo, nello spirito delle disposizioni costituzionali in materia di parità di genere⁵⁷.

Centrale, nella pronuncia in esame, risulta il richiamo alla giurisprudenza amministrativa, la quale ha affermato la natura di norma immediatamente vincolante dell'art. 51 Cost., "idonea a conformare ed indirizzare lo svolgimento della discrezionalità amministrativa ponendosi rispetto ad essa quale parametro di legittimità sostanziale"⁵⁸. In questa sede si invoca, dunque, l'importanza di tale principio ai fini di garantire un'equilibrata rappresentanza di entrambi i sessi in seno agli organi amministrativi, laddove si è argomentato che "l'equilibrio di genere, (...) 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"⁵⁹.

Il sopracitato art. 51, dunque, opera come parametro di legittimità, ma non richiede l'adozione di uno strumento puntuale: da qui, si ritiene, deriva l'insussistenza di 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"⁶⁰.

Tale disposizione può, quindi, essere paragonata – metaforicamente, anche se la pronuncia del giudice amministrativo non si esprime in tal senso – ad un abito su misura: la sua forma si plasma sulla base delle diverse situazioni, a seconda della finalità che si decide di perseguire. Sta, infatti, ai soggetti che operano nell'ordinamento giuridico "valutare la necessità, tenuto conto del contesto

⁵⁷ T.A.R. Lazio, Sez. I, sent. n. 4706/2021, 10.

⁵⁸ *Ivi*, 10-11.

⁵⁹ Si richiama, nella sentenza analizzata, il contenuto di T.A.R. Lazio, Sez. II, sent. n. 6673/2011.

⁶⁰ T.A.R. Lazio, Sez. I, sent. n. 4706/2021, 12.

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"⁶¹.

Una volta enunciato tale principio, la sentenza delinea il panorama normativo in tema di elezione degli ordini professionali dei dottori commercialisti. Si mette, innanzitutto, in luce il contenuto degli articoli 9 e 21 del d.lgs. n. 139/2005. Il primo articolo reca la disciplina degli Ordini territoriali, ivi compresa quella inerente alla modalità di determinazione del numero complessivo dei componenti il Consiglio dell'Ordine e per la definizione dell'elettorato attivo e passivo. Il secondo si occupa, invece, della presentazione delle candidature e dell'attribuzione dei seggi. È, poi, l'art. 29, lett. l) del succitato d.lgs. che afferma che il Consiglio Nazionale "formula il regolamento elettorale (...) da approvarsi dal Ministro della giustizia", mentre alla lett. p) si attribuisce a questo organo la potestà regolamentare nella materia elettorale.

Ciò risulta dirimente se si considerano le argomentazioni usate dal Consiglio Nazionale dell'Ordine dei Dottori commercialisti, il quale è arrivato a sostenere "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 (...) limitavano in modo stringente il margine discrezionale rimesso al Consiglio Nazionale"⁶². Per affermare ciò la difesa del Consiglio ha richiamato l'art. 3, 1° co., lett. a) della legge delega n. 34/2005, secondo cui spetta al d.lgs. citato il compito di 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"⁶³. Il Consiglio Nazionale ha fatto, altresì, presente di aver più

⁶¹ L'importanza del contesto analizzato e di un approccio giuridico che si rivolga alla realtà e alla concretezza delle esperienze umane è testimoniata da diversi autori. In primo luogo, da P. GROSSI, *L'invenzione del diritto*, cit., 14. Poi, si guardi ad U. VINCENTI, *A proposito di libertà giovani responsabilità*, in *Libertà Giovani responsabilità. Scritti in onore di Mario Bertolissi*, Jovene, 2020, 26, a proposito di Mario Bertolissi e della sua vicinanza al realismo giuridico. Infine, ci si riferisce alle riflessioni di Q. CAMERLENGO, *Costituzione e promozione sociale*, cit., 158 in merito alla necessità di guardare ai diritti sociali con una "connotazione pragmatica".

⁶² T.A.R. Lazio, Sez. I, sent. n. 4706/2021, 12.

⁶³ *Ivi*, 13.

volte interpellato il Ministro della Giustizia con lo scopo di ottenere una revisione del contenuto del d.lgs. n. 139/2005 per renderlo conforme ai principi costituzionali vigenti in tema di parità di genere, senza, però, aver ottenuto alcun riscontro a tal proposito.

È, poi, lo stesso Ministero della Giustizia, nella sua difesa, a sostenere che il regolamento impugnato, oggetto di approvazione ministeriale, costituirebbe un atto meramente attuativo del citato d.lgs., il quale “regola le elezioni dei consigli territoriali senza prevedere alcuna riserva di genere e come tale legittimo in quanto conforme al richiamato decreto legislativo”⁶⁴.

Le suddette tesi non sono, però, state accolte con favore dal T.A.R. Lazio. Il giudice amministrativo ha, non a caso, rilevato che, non essendo l’art. 51 della Carta costituzionale una norma che imponga una soluzione puntuale, ma che obbliga, al contrario, a rivedere le misure da adottare, a seconda della specificità del caso concreto⁶⁵, il Consiglio Nazionale dell’Ordine dei Commercialisti avrebbe dovuto, tramite la sua potestà regolamentare, osservare la necessità di conformarsi al parametro costituzionale. Verificata, dunque, l’esigenza di risolvere il problema della sotto-rappresentazione femminile negli organi elettivi⁶⁶, si sarebbero dovuti adottare degli strumenti espressamente preposti a “contrastare la situazione esistente”⁶⁷.

Si rileva, inoltre, che nel testo del d.lgs. del 2005 precedente alla riforma erano indicate delle misure promozionali della parità di genere e che non sussisteva, come non sussiste oggi, una riserva legislativa che impedisse al Consiglio Nazionale di adottare in sede regolamentare dei mezzi di promozione della parità. Da qui deriva il potere/dovere – discrezionale – del Consiglio, stante la sua autonomia a livello elettorale ed organizzativo, di “conformare la propria azione al rispetto del principio di parità di genere”⁶⁸.

⁶⁴ *Ivi*, 14.

⁶⁵ *Ivi*, 15.

⁶⁶ *Ivi*, 15.

⁶⁷ *Ivi*, 15.

⁶⁸ *Ivi*, 16.

Sulla scorta di tale ragionamento, le considerazioni finali sviluppate dal giudice amministrativo si articolano lungo tre direttrici.

Innanzitutto, si richiama l'attenzione su una corretta ed attenta lettura del dato normativo contenuto nell'art. 51 Cost. Questa disposizione, infatti, vincola non solo il legislatore – nazionale come regionale⁶⁹ – a promuovere il contrasto alla discriminazione di genere, ma assegna tale – fondamentale e centrale – compito, altresì, a “tutti i pubblici poteri”⁷⁰. Questi ultimi, quindi, non potranno esercitare le loro potestà regolamentari rispettando esclusivamente da un punto di vista formale le prescrizioni legislative. Guardando, infatti, alla sostanza e alla concretezza delle vicende⁷¹, non si potrebbero ammettere nel nostro ordinamento delle norme che siano in contrasto con i precetti costituzionali.

Alla luce di ciò, si deduce che non sussiste nessuna riserva di legge che impedisca – o che abbia impedito – al Consiglio Nazionale dell'Ordine dei Commercialisti di adottare un regolamento che in materia elettorale sia conforme al disposto dell'art. 51 Cost.

Da ultimo, con riferimento alla portata degli effetti conformativi della sentenza, si specifica nella pronuncia che il regolamento in parola è funzionale allo svolgimento delle operazioni elettorali e che, di conseguenza, le amministrazioni resistenti “saranno tenute ad adottare tutte le conseguenti determinazioni, nell'ambito delle rispettive competenze, di modo che (...) siano indette nuove elezioni da svolgersi nel rispetto delle prescrizioni in materia di parità di genere”⁷².

4- Nuove prospettive: azioni positive per le elezioni dei componenti dei Consigli degli Ordini professionali

⁶⁹ Basti pensare alla normativa elettorale nazionale e regionale, le quali si sono occupate, a più riprese, dell'introduzione di meccanismi di riequilibrio per tutelare il genere femminile. Non è un caso che la Corte costituzionale si sia occupata a più riprese della questione, in particolare con le sentenze nn. 422/1995, 49/2003 e 4/2010.

⁷⁰ T.A.R. Lazio, Sez. I, sent. n. 4706/2021, 16.

⁷¹ Su tale aspetto – la necessità di adottare uno sguardo che guardi alla sostanza delle cose – insiste lo stesso T.A.R.

⁷² T.A.R. Lazio, Sez. I, sent. n. 4706/2021, 17.

La rilevanza della sentenza sin qui analizzata consiste proprio nell'esito del giudizio che, esplicitamente ed espressamente, richiama l'attenzione del legislatore – e non solo – sul ruolo centrale che l'eguaglianza – sostanziale, non solo formale – tra uomini e donne assume nel nostro Paese, anche con riferimento alla composizione degli organi direttivi degli ordini professionali⁷³.

Le principali conclusioni che si possono enucleare dalla pronuncia in esame riguardano l'importanza che la parità di genere assume per il corretto sviluppo di un ordinamento democratico⁷⁴. Assicurare, infatti, che non vi siano importanti differenze di trattamento tra i sessi nel sistema giuridico italiano comporta un arricchimento – culturale ma non solo – per il Paese tutto⁷⁵.

Da qui deriva la necessità di guardare al contenuto sostanziale del combinato disposto degli artt. 3, 51 e 117 Cost. e alla loro concreta applicazione, verificando, di volta in volta, se le istituzioni del nostro ordinamento abbiano dato seguito a tali prescrizioni normative⁷⁶. Si tratta, infatti, come si è avuto modo di accennare, di un obbligo giuridico che grava su ogni soggetto del nostro ordinamento⁷⁷.

⁷³ Redazione del CNDCEC, *Parità di genere e poteri dei Consigli degli Ordini al centro del prossimo incontro con il Ministro della Giustizia*, 18 febbraio 2021, <https://www.ipsoa.it/documents/fisco/professioni/quotidiano/2021/02/19/parita-genere-poteri-consigli-ordini-sino-elezioni-centro-prossimo-contatto-ministro-giustizia>. Qui si testimonia l'importanza che la parità di genere negli Ordini professionali ha assunto negli ultimi mesi, anche alla luce della presentazione del presente ricorso. Basti, poi, accennare al DDL presentato in Senato sul tema: così B. NEPITELLI, *Ordini professionali, una proposta di legge per la parità di genere nei consigli elettivi*, in *Il Sole 24 Ore*, 19 novembre 2020.

⁷⁴ “Il tema del riequilibrio della composizione della rappresentanza in un’ottica di genere viene spesso rappresentato come condizione necessaria per il ‘completamento della democrazia’, così come specularmente la scarsa presenza femminile nei più alti livelli decisionali è considerata un ‘deficit democratico’”: così, A. APOSTOLI, *Rappresentanza paritaria o duale?*, cit., 59.

⁷⁵ Sul fatto che la questione dell'accesso delle donne a incarichi direttivi di rilievo e prestigio non riguardi solo il genere femminile, ma la società tutta si vedano le riflessioni sul punto di L. CARLASSARE, *Il diritto alle pari opportunità a 60 anni dall'entrata in vigore della Carta costituzionale*, cit.

⁷⁶ “L’analisi di genere deriva (...) una chiave interpretativa specifica delle contraddizioni di genere del diritto positivo”: così, B. PEZZINI, *Costituzione italiana e uguaglianza dei sessi*, cit., 12. L’autrice riflette, non a caso, sulle strutture sociali che producono le differenze tra i sessi. Anch’ella adotto un approccio di realismo giuridico, dunque.

⁷⁷ Sul tema si rinvia a M. AINIS, *La riforma dell’art. 51 e i suoi riflessi nell’ordinamento*, in R. Bin, G. Brunelli, A. Pugiotto, P. Veronesi (a cura di), *La parità dei sessi nella rappresentanza politica*, Giappichelli, 2003, 25 ss.; M. D’AMICO, *Il difficile cammino della democrazia paritaria*, Giappichelli, 2011; oltre che M. D’AMICO, *La Costituzione al femminile. Donne e Assemblea costituente*, in B. Pezzini, A. Lorenzetti (a cura di), *70 anni dopo tra uguaglianza e differenza. Una riflessione sull’impatto del genere nella Costituzione e nel costituzionalismo*, cit., 41.

La conclusione del T.A.R. insiste sulla necessità di rivedere l'attuale panorama ed impianto normativo, allo scopo di valorizzare la diversità e tutelare le differenze⁷⁸. Tali elementi, infatti, devono essere incoraggiati nella formazione dei collegi e degli organi direttivi, dal momento che essi possono arricchirne l'operato e le funzionalità⁷⁹.

Per fare ciò si è ritenuto opportuna – nel caso di specie – l'introduzione di quote di genere, meccanismi di riequilibrio della presenza femminile negli organi direttivi⁸⁰. Tali strumenti sono stati criticati da più parti⁸¹, anche e soprattutto in tema di rappresentanza⁸². Il rilievo fondamentale che è stato mosso verte proprio sulla natura di tali quote, ora definite come azioni positive⁸³, ora come misure antidiscriminatorie⁸⁴.

⁷⁸ Da qui può partire un'analisi del legame sussistente tra l'art. 2 e l'art. 3 Cost., i quali delineano una relazione tra i sessi che deve essere "volta alla rimozione di ogni forma della subordinazione di genere, per rendere possibile la valorizzazione della autonomia personale secondo una declinazione sessuata (consapevole della differenza, non astrattamente neutralizzata)": in tal senso B. PEZZINI, *Costituzione italiana e uguaglianza dei sessi*, cit., 13, laddove si richiama, altresì, L. RONCHETTI, *L'autonomia e le sue esigenze*, Giuffrè, 2018.

⁷⁹ Si parla, non a caso, di democrazia duale, che nasce proprio dalla pari rappresentanza dei due sessi nelle sedi decisorie: così argomenta B. PEZZINI, *Costituzione italiana e uguaglianza dei sessi*, cit., 7-9.

⁸⁰ Sull'introduzione di diverse misure di riequilibrio per assicurare, in campo lavorativo e non solo, l'eguaglianza tra uomini e donne ci si riferisce alle disposizioni costituzionali e alle norme della legislazione nazionale in tema di azioni positive. Così testimonia Q. CAMERLENGO, *Costituzione e promozione sociale*, cit., 186 ss.

⁸¹ Tra le critiche più forti si segnala l'impostazione di Barbara Pezzini. Quest'ultima afferma, non a caso, che "Il complesso delle disposizioni costituzionali richiamate, nel quadro della autodeterminazione dei percorsi di vita riconosciuta dai principi fondamentali del personalismo e di uguaglianza degli artt. 2 e 3 Cost., imprime alle relazioni tra i sessi, in tutti i contesti in cui si svolgono, la direzione volta alla rimozione di ogni forma della subordinazione di genere, per rendere possibile la valorizzazione della autonomia personale secondo una declinazione sessuata": così, B. PEZZINI, *Costituzione italiana e uguaglianza dei sessi*, cit., 13.

⁸² In particolare, in tema di rappresentanza nelle sedi decisionali, si sostiene la persistente difficoltà ad "assicurare un ruolo paritario tra uomini e donne": così, A. APOSTOLI, *Rappresentanza paritaria o duale?*, cit., 60.

⁸³ In dottrina tale è l'opinione di Barbara Pezzini e di Giuditta Brunelli.

⁸⁴ In tal senso si è orientata Corte cost., sent. n. 49/2003, negando che la disciplina in esame "non rispetti la parità dei sessi". In questa sede la Consulta afferma che non si configura l'utilizzo di azioni positive. Le "quote rose", infatti, sono qualificate come semplici misure antidiscriminatorie. È stata, poi, Corte cost., sent. n. 4/2010 a sostenere che la disposizione, posta all'esame del giudice delle leggi, rende maggiormente possibile il riequilibrio, ma non lo imponga. Le quote elettorali, dunque, sono attuate senza comprimere o condizionare nel merito le scelte dell'elettore. Si tratta, quindi, di una semplice facoltà aggiuntiva, volta ad ottenere il risultato di un'azione positiva, ma in modo indiretto ed eventuale. L'impostazione della Consulta sul tema, in definitiva, si radica su una definizione delle quote come misure antidiscriminatorie. Così, L. LORELLO, *Quote rosa e parità dei sessi: la storia di un lungo cammino*, in *Rivista AIC*, 2017, n. 2, 17; A. APOSTOLI, *La parità di genere nel campo "minato" della rappresentanza politica*, in *Rivista AIC*, 2016, n. 4, 20. In dottrina risulta, invece, centrale l'approccio di L. CARLASSARE, *La parità di accesso alle cariche elettive nella sentenza n. 49: la fine di un equivoco*, in *Giur. cost.*, 2003, 364 ss. tra i suoi molti lavori sul tema.

Adottando, però, una concezione antisubordinazione – propria di Barbara Pezzini – si può arrivare a qualificare tali strumenti come azioni positive. Tale dimensione “consente di pensare alla differenza di genere in modo *originario o costitutivo*, facendo sì che (...) sia la norma stessa ad essere posta in discussione”, “*in quanto generalità solo apparente (perché protegge e difende soltanto il potere dell’uno dei due sessi)*”⁸⁵. Le quote, dunque, rappresentano delle misure di tipo promozionale, che, però, non si devono – e non possono esaurirsi – nell’assicurare un certo risultato⁸⁶. In conclusione, quindi, bisogna evidenziare come tali strumenti siano risultati utili, ma non sufficienti per raggiungere un’effettiva parità tra i sessi⁸⁷. Soprattutto, infatti, in seguito allo scoppio della pandemia Covid-19, le differenze di trattamento tra uomini e donne si sono acuite⁸⁸. Da qui si evidenzia la necessità di cambiare la mentalità di un popolo per mutarne il sistema valoriale⁸⁹. Solo così potrebbe nascere la consapevolezza, anche negli appartenenti agli ordini professionali, del prezioso apporto che la componente femminile assegna al nostro Paese⁹⁰.

⁸⁵ B. PEZZINI, *L’uguaglianza uomo-donna come principio anti-discriminatorio e come principio anti-subordinazione*, in *Scritti in onore di Lorenza Carlassare*, III, Jovene, 2009, 1163 ss.

⁸⁶ G.U. RESCIGNO, *Il principio di eguaglianza nella Costituzione italiana*, Atti del XIII Convegno Annuale dell’AIC, 2007.

⁸⁷ C’è ancora un certo divario tra le prediche e la pratica: queste le considerazioni espresse da R. Bin, definito in L. CARLASSARE, *Considerazioni conclusive*, in R. Bin, G. Brunelli, A. Pugiotta e P. Veronesi (a cura di), *La parità dei sessi nella rappresentanza politica*, Giappichelli, 2003, 243. Così, poi, A. APOSTOLI, *Rappresentanza paritaria o duale?*, cit., 61: quest’ultima argomenta che sia necessario “agire a livello sociale e culturale” per creare dei veri e profondi cambiamenti nella percezione del ruolo della donna e della sua parità rispetto alle controparti maschili.

⁸⁸ “Per capire qual è la situazione in Italia, è sufficiente dare un’occhiata ai dati economici sulle ricadute della pandemia, che mostrano quanto le donne siano ancora una delle categorie più vulnerabili in caso di crisi. Una situazione confermata a monte dalla disparità salariale – il gender pay gap citato da Draghi –, su cui l’Italia detiene un triste record, posizionandosi agli ultimi posti in Europa. Ma le quote rosa sono il modo migliore per risolvere il problema delle disuguaglianze di genere? Per Draghi la risposta è chiaramente «no». «Una vera parità di genere non significa un farisaico rispetto di quote rosa richieste dalla legge: richiede che siano garantite parità di condizioni competitive tra generi», ha dichiarato il premier incaricato tra gli applausi di una parte dell’Aula del Senato. La tesi sposata da Draghi è nota: cercare di correggere le discriminazioni introducendone di nuove, con forzature come il sistema delle quote, non serve a nulla e finisce per premiare individui meno qualificati pur di garantire una parità ‘di facciata’”: così, R. LIBERATORE, *Parità di genere, Draghi vuole superare le quote rosa: «Sistema imperfetto, ma necessario» - Le interviste*, in *Open*, 18 febbraio 2021.

⁸⁹ A. APOSTOLI, *Rappresentanza paritaria o duale?*, cit., 63: si fa riferimento alla possibilità di adottare una strategia di c.d. *gender mainstreaming*, implementando le politiche e i programmi educativi volti a realizzare la parità.

⁹⁰ M.C. NUSSBAUM, *Diventare persone*, il Mulino, 2001, 47: “Le considerazioni di giustizia concernenti le donne sono state ignorate in molti dibattiti sullo sviluppo internazionale; è più che opportuno, quindi, che esse debbano essere l’obiettivo centrale di un progetto che mira alla costruzione di principi politici per tutti”.

Si spiega, così, il ricorso alle azioni positive in quest'ambito del nostro ordinamento, come testimonia la recente firma, da parte della Ministra della Giustizia Marta Cartabia, del decreto di approvazione del regolamento elettorale "contenente le modifiche, imposte dal TAR del Lazio, in materia di quote di genere"⁹¹.

Tali programmi – per quanto encomiabili – potrebbero, però, rivelarsi non sufficienti per implementare l'eguaglianza tra i singoli, compito, già di per sé, di difficile e mai completa attuazione nel nostro ordinamento⁹².

5- Uscire dalla gabbia

Fondamentale risulta, quindi, adottare un c.d. approccio delle capacità, che tenga conto delle specifiche attitudini e competenze che il genere femminile apporta nelle società europee e non solo⁹³.

Non si deve, infatti, dimenticare che il valore di cui all'art. 3 Cost. costituisca un obiettivo – centrale e costante – che ogni sistema giuridico si pone⁹⁴. È necessario, però, non dimenticare di fare riferimento all'eguaglianza nei punti di partenza⁹⁵, concetto espresso tramite il ricorso alla nota metafora della "gara della vita"⁹⁶. In questa competizione uomini e donne devono poter partire dalle medesime opportunità ed allo stesso colpo di pistola, ma devono, altresì, essere lasciati liberi

⁹¹ S. GALLO, *Il Ministero approva il regolamento elettorale dei commercialisti*, in <https://www.eutekne.info/Sezioni/Articolo.aspx?ID=838368>, 2 giugno 2021. Il Consiglio Nazionale ha fatto sapere che, nel caso in cui vi sia il "via libera" da parte del Ministero, le elezioni potrebbero tenersi nei giorni 22 e 23 luglio prossimi, anche se si profila già la possibilità di rinviare le consultazioni a settembre/ottobre.

⁹² Il cammino verso l'eguaglianza è una strada lunga e mai pienamente conclusa, che non necessariamente, tra l'altro, segue la linea del progresso. Così argomenta efficacemente E. CANTARELLA, *Prefazione in Sui diritti delle donne* di M. WOLLSTONEFRAFT, RCS Libri, 2010, 9.

⁹³ Sull'importanza di adottare tale approccio, nell'ambito familiare come istituzionale e pubblico, con specifico riferimento alle figure femminili si vedano le riflessioni di M.C. NUSSBAUM, *Diventare persone*, cit., 295 ss., oltre che G. D'ADDELFIO, *Vita buona, capacità e multiculturalismo: alcuni aspetti della proposta pedagogica di Martha Craven Nussbaum*, in *Quaderni di Intercultura*, 2016, 93.

⁹⁴ L'art. 3 Cost. è una norma programmatica, ma si chiarisce che "nell'indicazione di un fine da raggiungere è implicita (...) l'esigenza che non si frappongano ostacoli ulteriori all'attuazione del fine medesimo, e si conservino almeno le vigenti misure adeguate allo scopo". Così argomenta Q. CAMERLENGO, *Costituzione e promozione sociale*, cit., 41-42, che riprende L. PALADIN, *Il principio costituzionale d'eguaglianza*, Giuffrè, 1965, 323.

⁹⁵ Secondo Rossano, una volta garantite "eguali basi di partenza", il resto è rimesso alle "rispettive capacità individuali": così, Q. CAMERLENGO, *Costituzione e promozione sociale*, cit., 76.

⁹⁶ Alla gara della vita si riferisce Q. CAMERLENGO, *Costituzione e promozione sociale*, cit., 81 e 191.

di seguire le proprie inclinazioni e di raggiungere il traguardo secondo le proprie possibilità⁹⁷. In tal modo, i soggetti dell'ordinamento saranno selezionati per il loro merito, a prescindere della loro appartenenza sessuale⁹⁸.

Per realizzare tale obiettivo un ruolo fondamentale è assunto dall'educazione delle nuove generazioni. Il diritto, infatti, dovrebbe, innanzitutto, operare con una vera e propria funzione "promozionale"⁹⁹, di stimolo ai cambiamenti della società¹⁰⁰ e di lotta aperta ai pregiudizi¹⁰¹.

Tramite, dunque, diverse iniziative legislative sono state proposte varie innovazioni nei programmi e nei materiali scolastici, introducendo il concetto di educazione alla parità di genere anche nelle scuole e nelle università¹⁰². Ciò si inserisce a pieno titolo nell'ambito delle politiche europee in materia, che hanno dato un importante stimolo nella creazione di "strumenti di sensibilizzazione e di lotta contro gli stereotipi"¹⁰³.

Già con il Quarto Programma d'azione (1996-2000) la politica europea delle pari opportunità si era integrata in tutti i settori, ivi compresa l'azione educativa, "pur nel rispetto delle peculiarità e tradizioni dei singoli Stati membri"¹⁰⁴. Anche la

⁹⁷ "L'uguaglianza dei punti di partenza si alimenta della immagine metaforica della gara della vita", che "non appare leale se a tutti non sia concessa la medesima opportunità di partenza". "Il diverso esito delle competizioni dipende dai meriti individuali": così, Q. CAMERLENGO, *Costituzione e promozione sociale*, cit., 81, laddove si riprende, altresì, l'impostazione di L. EINAUDI, *Lezioni di politica sociale*, Einaudi, 1967.

⁹⁸ "Senza voler rinnegare il meccanismo delle quote, che ha portato i suoi frutti anche soltanto per l'attenzione che si è dato al problema, occorre che tale criterio di scelta venga superato da valutazioni di merito con riguardo alle nomine istituzionali. Valutazioni queste che, più e meglio della riserva dei posti, possono garantire l'effettività e la parità dei diritti. Non una donna in quanto donna, ma in quanto titolare di qualità tecniche e di merito, al pari di quelle presenti in un uomo": E. CATELANI, *La selezione per merito nelle istituzioni: iniziamo a parlarne*, cit., 79-80.

⁹⁹ Sul punto L. VENTURA, *Diritto e fatti*, cit., 379.

¹⁰⁰ "As society sees what women can do, as women see what women can do, there will be even more women out there doing things – and we'll all be better off for it": S. DAY O'CONNOR, *The Majesty of the Law*, Random House, 2003, 201.

¹⁰¹ T. CASADEI, *Diritto e (dis)parità. Dalla discriminazione di genere alla democrazia paritaria*, cit., 67.

¹⁰² Si veda in generale il DDL del 18 novembre 2014, *Introduzione all'educazione di genere e della prospettiva di genere nelle attività e nei materiali didattici delle scuole del sistema nazionale di istruzione e nelle università*, XVII Legislatura, n. 1680.

¹⁰³ DDL del 18 novembre 2014, *Introduzione all'educazione di genere e della prospettiva di genere nelle attività e nei materiali didattici delle scuole del sistema nazionale di istruzione e nelle università*, XVII Legislatura, n. 1680, 2.

¹⁰⁴ DDL del 18 novembre 2014, cit., 2

risoluzione 2012/2116 (INI) del Parlamento europeo si è occupata di tale tematica, affrontando la questione dell'eliminazione degli stereotipi di genere¹⁰⁵.

Alla luce di questi orientamenti si comprende l'importanza dell'insegnamento dell'educazione di genere, nozione che poggia su concetti quali l'uguaglianza, le pari opportunità, la piena cittadinanza delle persone, le differenze di genere, la soluzione non violenta dei conflitti nei rapporti interpersonali, la lotta contro la violenza sulle donne e il diritto all'integrità personale¹⁰⁶.

Il percorso, dunque, da intraprendere per contrastare le diverse visioni dei ruoli che l'ordinamento assegna al sesso maschile e femminile è, innanzitutto, culturale¹⁰⁷. Basti pensare, infatti, alla circostanza che nei Paesi dove un certo grado di parità è stato raggiunto "non sussiste la necessità di una previsione" inerente al tema della promozione dell'eguale trattamento tra uomini e donne nel testo costituzionale¹⁰⁸. L'uguaglianza risulta, dunque, un dato di fatto e non costituisce solamente un obiettivo che l'ordinamento si pone¹⁰⁹.

Adottando, quindi, un approccio di realismo giusfemminista¹¹⁰, emerge chiaramente che le sole parole non bastano a mutare il sistema, giuridico e non solo, italiano contemporaneo e che è non solo opportuno, ma addirittura necessario accompagnare l'azione del legislatore – nazionale e regionale – a cambiamenti di carattere culturale e sociale¹¹¹.

¹⁰⁵ DDL del 18 novembre 2014, cit., 2.

¹⁰⁶ Così si enuncia all'art. 2 del DDL del 18 novembre 2014.

¹⁰⁷ È un approccio educativo che risulta fondamentale: così, A. APOSTOLI, *Rappresentanza paritaria o duale?*, cit., 63.

¹⁰⁸ T. CASADEI, *Diritto e (dis)parità. Dalla discriminazione di genere alla democrazia paritaria*, cit., 159.

¹⁰⁹ S. DAY O'CONNOR, *The Majesty of the Law*, cit., 201: "Democratic institutions – our constitutions, governments, and laws – are principles to which the citizens owe allegiance. That allegiance has to be earned and developed over time and with many generations".

¹¹⁰ Sul punto si veda L. RE, *Femminismo e diritto un rapporto controverso*, 192-194. Si rinvia, inoltre, a T. CASADEI, *Le teorie critiche del diritto. Tra filosofia giuridica e filosofia politica*, in O. Giolo, M.G. Bernardini (a cura di), *Le teorie critiche del diritto*, Pacini Giuridica, 2017, 370-371.

¹¹¹ Non è un caso che si stia discutendo proprio negli ultimi mesi dell'istituzione di una Commissione parlamentare per i diritti della donna e l'uguaglianza di genere, come da DDL S. n. 313, XVIII Legislatura, 9 maggio 2021. Lo scopo è proprio quello di studiare la condizione femminile e di incentivare delle misure che siano idonee a rimuovere gli "ostacoli alla partecipazione democratica di un Paese" da parte delle donne: così, DDL cit., 2. Centrali risultano, in questo programma complesso, le attività di prevenzione e sensibilizzazione sul ruolo femminile nella società. Da qui si evince, ulteriormente, l'importanza di un mutamento culturale prima ancora che legislativo.

Centrale in tal senso risulta, altresì, il ruolo dei giudici costituzionali, che si fanno interpreti e motori di tali mutamenti, testimoniando, con la loro azione all'interno delle corti, l'evoluzione della società contemporanea¹¹².

Solo in questo modo le donne potranno effettivamente uscire dalla "gabbia" dei pregiudizi e degli stereotipi di genere e conquistare il proprio ruolo nella società contemporanea¹¹³.

Solo così potranno contribuire a costruire una democrazia paritaria, in cui uomini e donne si facciano "scudieri" della Costituzione e dei suoi valori¹¹⁴.

¹¹² "Come le altre Corti, anche la nostra, si è trovata ad operare in un contesto caratterizzato insieme da una maggiore complessità e da una maggiore urgenza per il moltiplicarsi delle pretese che chiedono di essere ricondotte a diritti fondamentali e che sono avvertite (...) come irrinunciabili e non procrastinabili. Il loro riconoscimento comporta un compito delicato, che richiede, anzitutto, una selezione attenta delle situazioni giuridiche meritevoli di tutela, per evitare che ogni pretesa si trasformi automaticamente in diritto, e poi che il 'nuovo diritto' si inserisca armonicamente nel contesto preesistente: i diritti, come i valori che li esprimono, non vivono isolatamente, ma si limitano e si condizionano a vicenda, poiché il loro esercizio comporta altrettanti doveri e oneri a carico dei singoli o della collettività. È compito proprio del legislatore farsene carico, ma in mancanza di un suo intervento – mancanza a volte giustificata dal tumultuoso evolversi della società – la Corte non può, a sua volta, rimanere inerte, specie quando sono in gioco i diritti di minoranze, la cui tutela è il naturale campo di azione dei giudici, quali garanti di una democrazia veramente inclusiva". Queste le considerazioni di G. CORAGGIO, *Relazione sull'attività della Corte costituzionale nel 2020*, 13 maggio 2021, 15-16.

¹¹³ Questo il tema – espresso con la celebre metafora del labirinto da Alice Eagly, nella sua opera più volte qui richiamata. Si rinvia, inoltre, alla citazione di J.R.R. Tolkien in premessa al presente scritto, in merito alle considerazioni espresse dal personaggio di Eowyn, che si ritiene intrappolata nel suo ruolo di dama. Alla fine della trilogia la donna si trasforma, invece, in una vera e propria guerriera, riuscendo, così, ad uscire dalla "gabbia" dei pregiudizi in cui si trovava rinchiusa.

¹¹⁴ Il tema delle pari opportunità, non a caso, deve evolversi nella nozione di cittadinanza di genere: così, A. APOSTOLI, *Rappresentanza paritaria o duale?*, cit., 63.