

La rappresentanza di genere negli ordini professionali

di Marina Chiarelli*

10 dicembre 2020

Sommario: 1. L'evoluzione della rappresentanza di genere nell'ordinamento italiano. – 2. La natura degli ordini professionali. – 3. La rappresentanza di genere nel settore degli ordini professionali. – 4. Conclusioni.

1. L'evoluzione della rappresentanza di genere nell'ordinamento italiano

Il discorso sulla rappresentanza di genere involge sicuramente il principio della parità di genere e trae fondamento dall'art. 3 della Costituzione, che riconosce l'uguaglianza tra uomo e donna di fronte alla legge, primo passo di un percorso verso una serie di interventi legislativi realizzati con l'obiettivo di rendere effettivo quanto affermato dal Costituente¹. E' utile ricordare che il legislatore italiano è stato molto lento nell'attuazione di tale principio di uguaglianza. Nella storia della Repubblica italiana, inoltre, le donne di fatto hanno continuato a non godere di una pari possibilità di competere nell'assegnazione dei seggi nelle istituzioni. Per superare queste barriere e favorire la effettiva parità di accesso alle cariche elettive è stata introdotta una misura correttiva, le "c.d. quote rosa". Con tale espressione si intende la riserva, all'interno di liste elettorali, di candidature destinate a candidati di sesso femminile. Si tratta di una misura diffusa nell'ordinamento italiano, caratterizzata, tuttavia, da una storia complessa in cui non mancano diversi interventi normativi e pronunce da parte della Corte costituzionale². E' utile ripercorrere brevemente i passaggi più rilevanti.

* Avvocato e Dottore di ricerca in Istituzioni, Mercato, Garanzie e Tutela dell'Individuo.

¹M. D'AMICO, *La rappresentanza di genere nelle Istituzioni. Strumenti di riequilibrio*, Relazione presentata il 30 marzo 2017 a Roma, presso la Corte di cassazione, nell'ambito dell'iniziativa promossa dalla Struttura di formazione decentrata della Corte di cassazione in collaborazione con l'Associazione Donne Magistrato italiane.

²L. LORELLO, *Quote rosa e parità tra i sessi: la storia di un lungo cammino*, in *AIC Osservatorio costituzionale*, n. 2/2017; L. TAGLIERI, *Parità di genere e prima applicazione della legge n. 165/2017. Le "quote rosa" e il percorso verso la parità di genere nel sistema elettorale*, in *diritti fondamentali.it*, n. 1/2018.

All'inizio degli anni novanta si è assistito alle prime disposizioni legislative volte a favorire una maggiore presenza delle donne nelle assemblee elettive. In particolare nella legge n. 81 del 1993 ("Elezione diretta del sindaco, del presidente della provincia, del Consiglio comunale e del Consiglio provinciale") si prevedeva, all'art 5, che "nelle liste dei candidati nessuno dei due sessi può essere di norma rappresentato in misura superiore ai due terzi". Con riguardo alle elezioni della Camera l'art. 1 della legge n. 277 del 1993 disponeva che le liste elettorali operanti con riguardo all'assegnazione dei seggi mediante il recupero proporzionale dei voti dovessero essere redatte obbligatoriamente con l'alternanza di uomini e di donne.

Con la sentenza 422 del 1995, tuttavia, la Corte costituzionale, chiamata a pronunciarsi sulla prima delle citate leggi, ha operato una netta chiusura nei confronti delle disposizioni legislative aventi una funzione di "riequilibrio della rappresentanza di genere" mediante la previsione di una "riserva di quote (femminili)"³. Secondo la Corte costituzionale il principio di uguaglianza formale veniva ad essere violato dalle "c. d. quote rosa". In ragione, poi, dell'utilizzo dello strumento della dichiarazione dell'incostituzionalità consequenziale, con la sentenza in considerazione sono state concretamente eliminate dall'ordinamento italiano tutte le disposizioni elettorali che stabilivano un limite, o una riserva, alla rappresentanza di genere. Interessante è, tuttavia, che nella stessa sentenza sia stata affermata la piena ammissibilità di misure volte al riequilibrio della rappresentanza politica e richiesta ai partiti e ai soggetti politici "un'intensa azione di crescita culturale cui può risultare determinante il diretto impegno dell'elettorato femminile ed i suoi conseguenti comportamenti", mentre al legislatore è stata affidata l'individuazione di interventi di altro tipo, "certamente possibili sotto il profilo dello sviluppo della persona umana, per favorire l'effettivo riequilibrio tra i sessi nel conseguimento delle cariche pubbliche elettive".

Nel 2003 la Corte costituzionale ha avuto modo di affrontare nuovamente il discorso sulla rappresentanza di genere, analizzando alcune disposizioni della legge regionale della Valle d'Aosta, questa volta con il parametro costituzionale riformato dell'art. 117 Cost., il quale stabilisce che "*Le leggi regionali rimuovono ogni ostacolo che impedisce la piena parità degli uomini e delle donne nella vita sociale, culturale ed economica e promuovono la parità di accesso tra donne e uomini alle cariche elettive*".

Nella sentenza n. 49 del 2003 la Corte ha mutato nettamente orientamento rispetto alla decisione del 1995, evidenziando che la previsione di liste formate da entrambi i sessi è rispondente al principio di parità tra uomini e donne e non contrasta con i principi che regolano la rappresentanza politica, poiché non si costituisce "alcuna relazione giuridicamente rilevante fra gli elettori dell'uno e dell'altro sesso e gli eletti dello stesso sesso".

³Amplius U. DE SIERVO, *La mano pesante della Corte sulle "quote" nelle liste elettorali*, in *Giur. cost.*, n.5/1995.

La vicenda delle quote rosa torna ad interessare il giudice costituzionale nella sentenza n. 4 del 2010 in cui si è espressa sulla legge della Regione Campania, che ha introdotto per la prima volta nell'ordinamento italiano la c.d. preferenza di genere in base alla quale l'elettore può esprimere uno o due voti di preferenza con l'obbligo, solo nel caso in cui scelga di esprimere due preferenze, che la seconda riguardi un candidato di genere diverso rispetto al candidato prescelto nella prima, pena l'annullamento della seconda preferenza. Tale misura è stata ritenuta costituzionalmente ammissibile in quanto la "doppia preferenza", tra l'altro, rappresenta una possibilità concessa all'elettore di natura meramente facoltativa.

Si sottolinea che nel caso di specie la Corte si è trovata a giudicare dopo la riforma dell'art. 51 della Costituzione in base al quale "tutti i cittadini dell'uno o dell'altro sesso possono accedere agli uffici pubblici e alle cariche elettive in condizioni di eguaglianza, secondo i requisiti stabiliti dalla legge. A tale fine la Repubblica promuove con appositi provvedimenti le pari opportunità tra donne e uomini". La Corte ha rilevato, tuttavia, che la misura oggetto di giudizio non è in grado di assicurare un effettivo riequilibrio della rappresentanza politica fra uomini e donne, mentre un effettivo riequilibrio è ammesso solo superando "resistenze culturali e sociali, ancora largamente diffuse".

Attualmente già molte leggi regionali prevedono misure volte a realizzare la rappresentanza di genere. La legge n. 56 del 2014, c.d. Delrio, recante *Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni*, all'art. 1, comma 137, stabilisce, poi, che nelle giunte dei Comuni con popolazione superiore a 3000 abitanti, nessuno dei due sessi può essere rappresentato in misura inferiore al 40 per cento con arrotondamento aritmetico.

Va ricordato, ancora, che a livello nazionale la legge 165 del 2017, recante "Modifiche al sistema di elezione di Camera e Senato della Repubblica. Delega al Governo per la determinazione dei collegi uninominali e plurinominali", prevede il bilanciamento della presenza dei due sessi all'interno delle liste dei candidati. La citata legge recepisce quanto già previsto nella legge 52 del 2005 in merito all'introduzione delle "quote rosa" relativamente alla formazione delle liste.

2. Sulla natura degli ordini professionali

Le professioni intellettuali ordinistiche sottendono la presenza di Ordini e Collegi professionali, previsti dall'art. 2229 c.c. quali strutture ad appartenenza necessaria, con la funzione di tenuta degli albi e caratterizzate dall'autonomia relativa alla definizione di alcune regole di condotta interne alla professione e dalla vigilanza esterna da parte dell'Autorità statale. L'ente professionale è ente ad appartenenza obbligatoria dal momento che per l'esercizio della professione è necessaria l'iscrizione all'albo da cui discende automaticamente l'appartenenza al gruppo professionale.

La disciplina giuridica delle professioni intellettuali protette non esaurendosi nel diritto privato è fondata, anzi, prevalentemente sull'organizzazione in senso pubblicistico dei relativi gruppi, risultando nella configurazione dei soggetti esponenziali delle diverse professioni, Ordini e Collegi professionali, l'evidente legame fra attività dei singoli e struttura a rilevanza collettiva che li raggruppa. Il complesso di norme giuridiche primarie e secondarie che regola le condizioni di esercizio, i limiti, le strutture, i rapporti esterni e i rapporti interni dei professionisti iscritti negli albi o elenchi previsti dalle diverse leggi di categoria e che indica l'organizzazione del gruppo, viene definito "ordinamento professionale"⁴.

Per ciascuna professione protetta, sulla base delle indicazioni provenienti dalla legislazione speciale, è costituito un ente professionale, ordine o collegio organizzato, cui è affidata la disciplina concreta della professione.

L'ente professionale, come figura che identifica giuridicamente il gruppo professionale organizzato, ha il valore di riconoscimento assegnato dallo Stato a determinate attività.

L'elevazione ad ente pubblico degli organismi esponenziali dei gruppi sociali da parte degli ordinamenti giuridici permette di realizzare la regolazione e protezione di interessi superindividuali avvalendosi delle potenzialità organizzatorie del principio rappresentativo. Costituisce, anzi, una tendenza ordinamentale grazie alla quale, ogni volta che un soggetto pubblico eserciti attività attinente ad uno o più gruppi sociali, questi gruppi sono chiamati in qualche modo a far parte del processo decisionale. Gli Ordini e Collegi professionali in ogni caso non possono essere considerati come enti pubblici non economici *tout court*, rientrando, come detto, nella peculiare categoria degli enti pubblici a carattere associativo. Li qualifica come tali l'art. 24, comma 3, della legge 247 del 2012 recante "Nuova disciplina dell'Ordinamento della professione forense", che definisce il Consiglio nazionale forense e gli Ordini circondariali come enti pubblici non economici a carattere associativo. La stessa definizione è presente anche nell'art. 6 del d.lgs.139/2005 con riferimento alla professione di dottore commercialista ed esperto contabile. Dalla definizione di enti pubblici associativi deriva il carattere ambivalente degli Ordini professionali. Per un verso sono riconosciuti dal legislatore come veri e propri enti pubblici, appunto perché capaci di adottare atti incidenti in via autoritativa sulla sfera giuridica altrui; per altro verso, però, continuano ad essere conformati come enti esponenziali di ciascuna delle categorie professionali interessate, e, quindi, come associazioni, organizzazioni proprie di determinati appartenenti all'ordinamento giuridico generale. L'assetto organizzativo degli Ordini professionali non può non risentire di questa loro duplice natura. Soggetti alla disciplina legislativa generale per quanto attiene al regime degli atti che emanano nell'esercizio

⁴G. COLAVITTI, *Rappresentanza e interessi organizzati. Contributo allo studio dei rapporti tra rappresentanza politica e rappresentanza di interessi*, Giuffrè, Milano, p. 241 e ss.

delle loro potestà pubblicistiche, tali enti godono al contempo di una naturale autonomia che costituisce il riflesso della loro natura associativa. Innanzitutto di autonomia normativa, ma anche autonomia amministrativa ed organizzativa per la capacità degli Ordini di provvedere da se stessi alla propria amministrazione. Gli Ordini e Collegi Professionali godono, poi, di autonomia finanziaria e contabile perché non ricevono alcun contributo statale, potendo provvedere alla propria sussistenza unicamente attraverso il contributo degli iscritti.

Quanto illustrato destituisce di fondamento proprio la ricostruzione che farebbe discendere il regime giuridico degli Ordini dalla loro definizione come enti pubblici non economici, con conseguente applicazione di tutte le discipline indirizzate in via generale alle pubbliche amministrazioni o, quanto meno, agli enti pubblici non economici, come sottolinea di recente la sentenza del Tar Catania n. 2307 del 2018⁵, che ha affermato il fondamentale principio in base al quale l'autonomia amministrativa degli Ordini professionali non consente un'applicazione pura e semplice della normativa dettata per le amministrazioni pubbliche in generale. Tale autonomia risulterebbe, infatti, irragionevolmente compressa da una mera riconduzione degli Ordini professionali alla categoria degli enti pubblici non economici. Per tale ragione il legislatore si è preoccupato, di volta in volta, di estendere espressamente agli Ordini professionali, con specifiche disposizioni, questa o quella normazione afferente alle pubbliche amministrazioni ed agli enti pubblici⁶. Il criterio è, quindi, quello dell'estensione espressa per effetto di norme specifiche. Gli Ordini professionali soggiacciono esclusivamente alla disciplina che ad essi fa espresso riferimento. La Corte Costituzionale, del resto, con sentenza n. 405/2005, ha evidenziato che gli Ordini professionali sono enti pubblici nazionali e che, per tale ragione, la normazione *in subiecta materia* può essere adottata solo ed esclusivamente dal legislatore statale. Le caratteristiche che portano a ricondurre la disciplina degli Ordini Professionali alla materia di competenza esclusiva statale concernente "ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali" sono la dimensione nazionale dell'interesse sotteso e la sua infrazionabilità. La vigente normazione riguardante gli Ordini e i Collegi risponde all'esigenza di tutelare un rilevante interesse pubblico la cui unitaria salvaguardia richiede che sia lo Stato a prevedere specifici requisiti di accesso e ad istituire appositi enti pubblici ad appartenenza necessaria, cui affidare il compito di curare la tenuta degli albi nonché di controllare il possesso e la permanenza dei requisiti in capo a coloro che sono già iscritti o che aspirino ad iscriversi. Ciò è, infatti, finalizzato a garantire il corretto esercizio della professione a tutela dell'affidamento della collettività. La citata sentenza del Tar Catania valorizza la nozione funzionale⁷ di ente pubblico che è stata affermata nella recente giurisprudenza⁸ per attribuire la qualità

⁵ Tar Sicilia, Catania, sez. I, sent. 5 dicembre 2018, n. 2307.

⁶ Tar Sicilia, Catania, sez. I, sent. 5 dicembre 2018, n. 2307.

⁷ M. SANTISE, *Coordinate ermeneutiche di diritto amministrativo*, Giappichelli 2016, p. 37-38.

⁸ Cons. St., sez. VI, sent. 3 febbraio 2015 n. 2660; Cons. St., sez. VI, sent. 3 marzo 2016 n. 3043.

pubblicistica ad enti con personalità giuridica di diritto privato in relazione a determinati procedimenti e istituti. Pertanto, al fine di classificare correttamente gli Ordini professionali, è necessario precisare che gli stessi rappresentano una *species* autonoma del *genus* degli Enti pubblici non economici. Una *species* autonoma vuol dire che gli Ordini non sono un mero sottoinsieme di un ambito più ampio – il *genus* degli Enti pubblici non economici, bensì un insieme a sé stante che però presenta un'intersezione con la categoria degli Enti Pubblici non economici, categoria con la quale gli Ordini condividono alcune linee ed istituti, ma dalla quale si differenziano per altri regimi giuridici in ragione della loro peculiare natura. Al fine di effettuare una corretta classificazione il legislatore ha usato criteri e formule differenti, quali la compatibilità (locuzione: *in quanto compatibile*)⁹ ovvero l'adeguamento ai principi posti dalla legislazione prevista per le Amministrazioni pubbliche in generale¹⁰.

3. La rappresentanza di genere nel settore degli ordini professionali

Il principio della rappresentanza di genere sta facendo il suo ingresso nei Consigli degli ordini professionali. In particolare ad iniziare gli avvocati con la legge 247 del 2012 di riforma dell'ordinamento forense e, poi, con la legge 113 del 2017 recante "*Disposizioni sulla elezione dei componenti dei Consigli degli ordini circondariali*", che, come affermato espressamente nell'art. 4 (*Numero massimo dei voti esprimibili e tutela del genere meno rappresentato*), è volta a tutelare, in attuazione dell'art. 51 della Costituzione, il genere meno rappresentato (...). Per le professioni sanitarie l'equilibrio di genere è sancito dalla legge n. 3 del 2018 ("*Delega al Governo in materia di sperimentazione clinica di medicinali nonché disposizioni per il riordino delle professioni sanitarie e per la dirigenza sanitaria del Ministero della salute*"), che demanda a successivi regolamenti l'attuazione pratica del principio. La questione della rappresentanza di genere è affrontata con riferimento al solo Consiglio di disciplina anche nel "Regolamento per l'organizzazione, la trattazione dei ricorsi e degli affari di competenza del Consiglio nazionale dell'Ordine dei giornalisti", che art. 7, comma 2, stabilisce "I consiglieri che intendono candidarsi per il Consiglio di disciplina nazionale lo comunicano al presidente che informa il Consiglio. Si procede, quindi, all'elezione,

⁹L' art. 2-bis, comma 2, del d. d.lgs. 33/2013 dispone: La medesima disciplina prevista per le pubbliche amministrazioni di cui al comma 1 si applica anche, in quanto compatibile: a) agli enti pubblici economici e agli ordini professionali.

¹⁰ L'art. 2, comma 2-bis, del d.l. 101/2013, convertito con modificazioni dalla legge n. 125/2013 stabilisce: "Gli Ordini, i collegi professionali, i relativi organismi nazionali e gli enti aventi natura associativa, con propri regolamenti, si adeguano, tenendo conto delle relative peculiarità, ai principi del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, ad eccezione dell'articolo 4, del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150, ad eccezione dell'articolo 14 nonché delle disposizioni di cui al titolo III, e ai soli principi generali di razionalizzazione e contenimento della spesa pubblica ad essi relativi, in quanto non gravanti sulla finanza pubblica".

a maggioranza semplice, dei 4 componenti interni del Consiglio di disciplina nazionale. La votazione avviene esprimendo un massimo di tre preferenze, non tutte dello stesso genere (...)"

In disparte va trattata la questione del Consiglio nazionale dei dottori commercialisti e degli esperti contabili, che sta realizzando una vera e propria campagna di sensibilizzazione verso l'attuazione della rappresentanza di genere, promuovendo, tra l'altro, la proroga della legge n. 120 del 2011 (c.d. Golfo - Mosca), che, come noto, tutela la parità di genere nell'accesso agli organi di amministrazione e di controllo delle società quotate in mercati regolamentati.

4. Conclusioni

La particolare natura degli ordini professionali non consente di applicare la normativa prevista per gli organi politici statali, regionali o locali né altre norme che non siano destinate o estese espressamente agli ordini. Neppure si può parlare, come visto, di una prassi consolidata perché non si tratta di un principio ancora così diffuso all'interno degli ordinamenti professionali. Al fine, tuttavia, di rispondere ad un'esigenza presente nel nostro ordinamento e di superare quelle che la Corte costituzionale, definisce "resistenze culturali e sociali, ancora largamente diffuse", sarebbe utile tener conto *pro futuro* della rappresentanza di genere in tutti gli ordinamenti delle professioni ordinistiche.