L'APPLICAZIONE DIRETTA DELL'ARTICOLO 51 COST. E GLI ATTI DI NORMAZIONE SECONDARIA. CONSIDERAZIONI ALLA LUCE DELLA SENTENZA N. 15521/2025 DEL TAR LAZIO

ROSSELLA VASSALLO[*]

Sommario

1. Introduzione. – 2. La disciplina in materia di elezione dei Consiglieri degli ordini territoriali e del Consiglio nazionale e i motivi del ricorso. – 3. Gli atti normativi coinvolti: fra la riserva di regolamento governativo e l'eccesso di delega. – 4. La portata immediatamente precettiva dell'articolo 51, primo comma, della Costituzione nella giurisprudenza costituzionale e amministrativa. – 5. Considerazioni conclusive: il rapporto fra l'articolo 51 e 97 della Costituzione.

Abstract

The paper focuses on the Lazio Regional Administrative Court's ruling no. 15521/2025, to address the issue of the effectiveness of the constitutional principle of gender equality.This principle is now binding not only on the legislator but also on all public authorities.
Administrative action, even discretionary action, must therefore comply with it, providing solutions aimed at promoting equal opportunities in sectors where one of the two sexes is underrepresented.

Suggerimento di citazione

R. VASSALLO, *L'applicazione diretta dell'articolo 51 Cost. e gli atti di normazione secondaria. Considerazioni alla luce della sentenza n. 15521/2025 del TAR Lazio*, in *Osservatorio sulle fonti,* n. 3/2025. Disponibile in: http://www.osservatoriosullefonti.it

[*] Dottoressa di ricerca in "Pluralismi giuridici. Prospettive antiche e attuali" presso l'Università degli studi di Palermo.
Contatto: rossella.vassallo@unipa.it

© 2007-2025 Osservatoriosullefonti.it – Anno XVIII - Fascicolo 3/2025
Registrazione presso il Tribunale di Firenze n. 5626 del 24 dicembre 2007
Rivista inclusa nella classe A delle Riviste scientifiche di Area 12 – Direttore Prof. Paolo Caretti
ISSN 2038-5633

1. Introduzione

L'affermazione di principi quali la parità di accesso fra uomini e donne al lavoro e il divieto di discriminazioni in base al sesso fanno ormai parte del patrimonio giudico italiano ed europeo, dove l'attenzione al tema è sensibilmente aumentata nel corso degli ultimi trent'anni[1]. Tale risvolto non è da attribuirsi solo all'intervento del legislatore, ma anche all'operato della giurisprudenza, nazionale ed eurounitaria, grazie alle quali si è progressivamente giunti all'affermazione di un "dovere" di promozione delle pari opportunità fra uomini e donne gravante, in primo luogo, sullo stesso legislatore, ma anche sull'apparato statale nella sua interezza.

Da un punto di vista normativo, tale processo è stato costruito non solo introducendo disposizioni appositamente volte a eliminare gli ostacoli che si frappongono al conseguimento delle pari opportunità, ma, prima di tutto, leggendo sotto una luce nuova le disposizioni costituzionali che in tale materia vengono in rilievo, soprattutto, gli articoli 3 e 51 della Costituzione.

La sentenza del 28 maggio 2025, n. 15521 del Tar Lazio (sezione Quinta *bis*), avente a oggetto la nuova normativa elettorale predisposta dal Consiglio nazionale degli Architetti, Pianificatori, Paesaggisti e Conservatori testimonia pienamente il predetto mutamento esegetico, ponendo l'accento sulla portata precettiva dell'articolo 51 della Costituzione e sul rapporto che sussiste fra tale disposizione e la dimensione sostanziale dell'eguaglianza costituzionale. Dal connubio fra le due disposizioni, infatti, discende l'obbligo di predisporre, anche da parte degli enti pubblici, apposite misure destinate a incentivare il coinvolgimento dei soggetti appartenenti al sesso sottorappresentato soprattutto nei processi di composizione degli organi elettivi e decisionali. E infatti, alla luce di tale obbligo, numerosi sono gli Ordini professionali che

[1] Il dibattito sul tema delle pari opportunità fra uomini e donne, anche a livello giurisprudenziale, si può considerare avviato, in verità, già a partire dagli anni Sessanta. In quegli anni si registrarono, infatti, i primi interventi sul tema: nell'ambito del diritto interno si possono ricordare, a titolo meramente esemplificativo, la legge n. 66 del 1963, sull'ammissione delle donne ai pubblici uffici e alle professioni, la legge. n. 151 del 1975, che ha riformato il diritto di famiglia, e la legge n. 903, del 1977, in materia di parità di trattamento tra uomini e donne. Sul piano del diritto sovranazionale, meritano menzione la direttiva 76/207/CEE, sull'accesso al lavoro, alla formazione professionale, alla promozione e alle condizioni di lavoro, la direttiva 79/7/CEE che ha esteso l'ambito applicativo della parità di trattamento uomo-donna alla sicurezza sociale obbligatoria e, infine, le direttive 86/378/CEE e 97/80/CE in materia di discriminazione di genere. A partire dagli anni Novanta, tuttavia, l'approccio è sensibilmente mutato e dall'ottica meramente antidiscriminatoria, si è passati a un approccio teso alla ricerca di un'eguaglianza anche sostanziale. Gli interventi legislativi e giurisprudenziali non si sono concentrati più esclusivamente sulla predisposizione di discipline identiche per tutti gli individui, a prescindere dal sesso, ma si sono posti l'obiettivo di valorizzare le differenze, per porre gli individui in una situazione di eguaglianza dei "punti di partenza". Da tale approccio, nascono le azioni positive e gli interventi normativi che, alla stregua di quello oggetto della pronuncia in esame, si pongono l'obiettivo di favorire determinati soggetti poiché appartenenti al sesso sottorappresentato.

hanno predisposto misure destinate a incrementare il numero di donne candidate e, in ultimo, elette all'interno degli organi rappresentativi. In tale quadro normativo e giurisprudenziale, il ricorso che ha dato origine alla sentenza in commento, nella misura in cui qualifica come illegittime le disposizioni introdotte dal Consiglio nazionale a garanzia delle pari opportunità, si pone dunque come un inaspettato tentativo di ritorno al passato, soprattutto se si sottolinea come nelle more nel giudizio ben ottantasette Ordini abbiano svolto le elezioni e proclamato gli eletti sulla base della nuova normativa, senza che nessun reclamo elettorale sia stato presentato[2].

La sentenza offre, dunque, la possibilità di riflettere sulla portata immediatamente precettiva del principio di cui all'articolo 51, primo comma, Cost., valutando anche le resistenze[3] che l'attuazione di tale principio ancora incontra.

Stante le specifiche doglianze dei ricorrenti, inoltre, la pronuncia offre la possibilità di soffermarsi sul rapporto fra le fonti normative coinvolte, rispetto al tema specifico della garanzia delle pari opportunità in materia di elezione degli organi rappresentativi degli Ordini professionali.

2. La disciplina in materia di elezione dei Consiglieri degli ordini territoriali e del Consiglio nazionale e i motivi del ricorso

Con ricorso n. 13943 del 2024, quarantanove Ordini territoriali degli Architetti, Pianificatori, Paesaggisti e Conservatori si sono rivolti ai giudici amministrativi per chiedere l'annullamento della circolare del Consiglio Nazionale degli Architetti, Pianificatori, Paesaggisti e Conservatori (d'ora in avanti CNAPPC) n. 148 del 2024 "*Approvazione ministeriale del Regolamento recante norme per le elezioni degli Ordini territoriali e del Consiglio Nazionale con modalità telematiche e per la tutela di* genere" e del "*Regolamento recante norme per le elezioni degli ordini territoriali e del Consiglio nazionale con modalità telematiche e per la tutela di* genere" approvato con delibera n. 1560 del 2024 dello stesso Consiglio, per presunta violazione di disposizioni di rango costituzionale e ordinario.

I ricorrenti, in particolare, hanno rappresentato l'illegittimità degli atti impugnati, nonché di tutti gli atti e provvedimenti presupposti, connessi e conseguenti, per eccesso di delega, in relazione al decreto-legge 28 ottobre

[2] Cfr. TAR Lazio, (Sezione Quinta *Bis*) sentenza 28 maggio 2025, n. 15521, pag. 8.

[3] In L. LORELLO, *Il Tar Lazio interviene ancora a garanzia dell'effettività del principio della parità di genere*, in *Le Costituzionaliste,* disponibile all'indirizzo: www.lecostituzionaliste.it, 5 settembre 2025, l'Autrice parla efficacemente di "incrostazioni", così definendo le resistenze tuttora presenti nel nostro contesto culturale e sociale nei confronti dei tentativi e degli strumenti di attuazione del suddetto principio.

2020, n. 137, convertito con modificazioni dalla legge 18 dicembre 2020, n. 176, nonché per contrasto con il Decreto del Presidente della Repubblica 8 luglio 2005, n. 169, atto normativo di rango superiore rispetto all'impugnato regolamento del Consiglio nazionale e, pertanto, insuscettibile di essere da quest'ultimo modificato.

Nella pronuncia del Tar Lazio, si anticipa sin da ora, le suddette doglianze sono state disattese dai decidenti, i quali, nel respingere il ricorso, hanno focalizzato l'analisi sul tema del rapporto fra gli atti impugnati e l'articolo 51, primo comma, Cost., cui essi danno attuazione[4].

Entrando più nel merito, la disciplina del sistema elettorale e della composizione degli organi degli ordini professionali è attualmente dettata dal predetto d.P.R. n. 169/2005, il quale è stato approvato all'esisto di una serie di travagliati interventi e rinvii. In particolare, sulla materia era intervenuta, dapprima, la legge 14 gennaio 1999, n. 4, con cui si era affidato all'emanazione di uno o più regolamenti il compito di ridisegnare l'assetto degli ordini professionali e delle loro modalità di elezione (art. 1, comma 18) e, successivamente, era stato emanato anche il d.P.R. 5 giugno 2001, n. 328 che aveva nuovamente demandato a un atto regolamentare successivo la disciplina della materia, con particolare riferimento alla definizione delle procedure elettorali (articolo 4).

All'esito di tali rinvii, nel 2005 è stato in ultimo approvato il d.P.R. n. 169, con cui il legislatore ha dettato le norme per l'elezione di alcuni[5] Consigli degli Ordini professionali, territoriali e nazionali, fra cui quello degli architetti, pianificatori, paesaggisti e conservatori, dando attuazione alla riserva contenuta nel già ricordato art. 1, comma 18, della legge n. 4/1999.

In relazione ai Consigli territoriali dell'Ordine degli Architetti, Pianificatori, Paesaggisti e Conservatori, la nuova disciplina stabilisce che il numero dei componenti di ogni consiglio sia determinato in base al numero di iscritti all'albo[6] e, conseguentemente, che ciascun elettore possa esprimere un numero di preferenze pari al numero di consiglieri elegibili (art. 3, co. 11). Il d.P.R. n. 169/2005 prosegue illustrando le modalità di espressione del voto, i requisiti

[4] Sul punto si veda, TAR Lazio, (Sezione Quinta *Bis*) sentenza n. 15521/2025, p.10.

[5] Trattasi, nello specifico, dei Consigli degli ordini dei dottori agronomi e dottori forestali, degli architetti, pianificatori, paesaggisti e conservatori, degli assistenti sociali, degli attuari, dei biologi, dei geologi e degli ingegneri.

[6] L'articolo 2, co. 1, prevede che, i Consigli territoriali degli ordini siano formati da un numero di componenti iscritti alle sezioni A e B dei rispettivi albi pari a:

a) sette, se il numero complessivo degli iscritti non supera cento;

b) nove, se il numero complessivo degli iscritti supera cento ma non cinquecento;

c) undici, se il numero complessivo degli iscritti supera cinquecento ma non millecinquecento;

d) quindici, se il numero complessivo degli iscritti supera millecinquecento.

Il Consiglio nazionale è composto da quindici consiglieri (articolo 5 del d.P.R. n. 169/2005).

per presentare le candidature, la durata del mandato, le modalità di sostituzione dei consiglieri eletti e il quorum costitutivo.

Per quanto attiene alle modalità di espressione del voto, al di là della regolamentazione del voto per corrispondenza (art. 3, co. 7), il regolamento non conteneva alcuna statuizione circa la possibilità di esprimere le preferenze attraverso l'accesso a piattaforme telematiche, sicché a fronte delle criticità derivanti dall'epidemia di Covid-19, si è reso necessario un ulteriore intervento specifico sull'argomento. Con l'articolo 31 *bis* del decreto- legge 28 ottobre 2020, n. 137, successivamente convertito nella legge 18 dicembre 2020, n. 176, è stato, dunque, disposto che i Consigli nazionali degli Ordini professionali, con apposito regolamento, si dovessero dotare di una propria disciplina per l'espressione del voto a distanza e l'insediamento degli organi rappresentativi. Per quanto attiene all'Ordine degli Architetti, Pianificatori, Paesaggisti e Conservatori, detta disciplina è stata dapprima predisposta con circolare del CNAPPC del 23 febbraio 2021, prot. 000251 n. 27 finalizzata a regolamentare le modalità di espressione del voto in via telematica per la tornata elettorale di quell'anno, successivamente, a integrazione, è intervenuto l'impugnato regolamento approvato con delibera n. 1560 del 2024 il quale, oltre a porsi in continuità con il d.l. n. 137/2020, ha introdotto anche alcune disposizioni a tutela della parità di genere. Il nuovo regolamento del CNAPPC, infatti, dedica alla materia della promozione delle pari opportunità il Capo III, indicando all'articolo 5, comma 1, il numero massimo di preferenze esprimibili per candidati dello stesso sesso in relazione al numero totale di consiglieri da eleggere[7] e sancendo la nullità di ogni voto eccedente che, seguendo l'ordine di espressione delle preferenze, sia espresso in violazione del predetto limite numerico (comma 2).

La disciplina, dunque, non si discosta molto da altre norme analoghe già operanti per l'elezione dei Consigli di altri Ordini professionali: si vedano, ad esempio, la disciplina di riferimento per l'elezione dei consiglieri per gli ordini dei dottori agronomi e dottori forestali, degli avvocati, dei biologi o, ancora, degli ingegneri. Tuttavia, proprio le disposizioni inserite nel Capo III, nella

[7] Il Regolamento impugnato prevede che nelle elezioni per il rinnovo dei Consigli dell'Ordine degli Architetti, Pianificatori, Paesaggisti e Conservatori il numero massimo di preferenze esprimibili nella votazione per i candidati dello stesso genere sia determinato in rapporto al numero di consiglieri da eleggere: quattro preferenze nel caso si debbano eleggere sette consiglieri; cinque preferenze nel caso si debbano eleggere nove consiglieri; sei preferenze nel caso si debbano eleggere undici consiglieri; otto preferenze nel caso si debbano eleggere quindici consiglieri. A tale previsione si aggiunge quanto stabilito nelle Regole applicative ed integrative, approvate con la stessa delibera del CNAPP, secondo cui il voto dev'essere espresso con l'indicazione del nome, del cognome, e in caso di omonimia, del numero di iscrizione all'Albo, nonché con l'indicazione del genere di ciascun candidato (art 2, co. 4).

misura in cui sono destinate a operare a prescindere dalle modalità di espressione del voto, in presenza o per via telematica, si pongono nel ragionamento dei ricorrenti come eccedenti i limiti della delega conferita, nonché come una «surrettizia introduzione di disposizioni che, in concreto, apportano illegittimamente sostanziali modifiche al d.P.R. n. 169/2005, atto normativo insuscettibile di essere modificato con disposizioni di rango inferiore quale un regolamento del Consiglio nazionale»[8].

Le disposizioni oggetto di giudizio, dunque, darebbero vita a un problema non solo di eccesso di delega, atteso che il decreto-legge n. 137/2020 era volto all'adozione di un regolamento del CNAPPC relativo alla disciplina del solo voto da remoto, ma anche di mancato rispetto della gerarchia delle fonti, poiché il regolamento impugnato avrebbe «in concreto sovvertito le regole elettorali per il voto in presenza» [9] contenute nel d.P.R. n. 169/2005, disciplinante la materia del sistema elettorale e della composizione degli organi degli ordini professionali.

Appare interessante sottolineare fin da ora come entrambi i suddetti profili critici siano stati affrontati dai decidenti in modo rapido, inquadrando e risolvendo la questione all'interno di una riflessione prevalentemente incentrata sulla portata precettiva dell'articolo 51, co. 1., Cost. L'accento è stato, dunque, posto sulla più recente giurisprudenza amministrativa e costituzionale al fine di ricostruire come la suddetta disposizione sia stata declinata negli ultimi anni e le conseguenze sull'operato della pubblica amministrazione.

Sotto tale profilo, quindi, si può ritenere che la pronuncia si iscriva perfettamente in un filone giurisprudenziale teso a valorizzare il carattere precettivo della disposizione, postulando la conformità ai principi da essa posti non solo dell'azione del legislatore ma anche della pubblica amministrazione.

3. Gli atti normativi coinvolti: fra la riserva di regolamento governativo e l'eccesso di delega

Nella decisione, il Tar Lazio sceglie di soffermarsi principalmente sulla doglianza relativa alla violazione del principio gerarchico, ponendo l'accento sul rapporto fra le fonti normative coinvolte.

Il *punctum dolens*, invero, è costituito nelle argomentazioni dei ricorrenti, dalla presunta deroga al contenuto del d.P.R. n. 169/2005 da parte di una fonte di rango inferiore, quale il regolamento approvato dal CNAPPC con il quale, a dispetto di quanto disposto con il d.l. n. 137/2020, non ci si è limitati a

[8] TAR Lazio, (Sezione Quinta *Bis*) sentenza n. 15521/2025, p. 7.
[9] *Ibidem*, p. 9

disciplinare le operazioni di voto telematiche, ma sono state anche introdotte misure per promuovere le pari opportunità.

Per risolvere la questione, i giudici amministrativi hanno deciso dapprima di porre l'accento sulla natura giuridica dei Consigli nazionali e degli Ordini territoriali, al fine di ricondurli nel novero dei soggetti gravati specificamente dall'obbligo di dare attuazione all'articolo 51, primo comma, Cost. Tali soggetti, invero, vengono considerati, almeno con riferimento ad alcune loro attribuzioni [10], come "enti pubblici non economici", poché assolvono la funzione di «garantire il corretto esercizio della professione a tutela dell'affidamento della collettività» [11], dacché ne consegue il riconoscimento della loro autonomia regolamentare, disciplinare, patrimoniale e finanziaria. Essi presentano, dunque, una struttura soggettiva peculiare, caratterizzata dalla compresenza di un carattere soggettivo pubblicistico, cui si correla l'esercizio di funzioni pubbliche, e di una dimensione privatistica riconducibile all'art. 2229 c.c.

A ben vedere, già in virtù della riconosciuta autonomia organizzativa, il Consiglio nazionale avrebbe potuto introdurre disposizioni idonee a perseguire obiettivi di rango costituzionale di interesse degli associati, come improntare la propria azione al rispetto del principio di parità di genere, ma la qualificazione come "ente pubblico" ha ulteriori conseguenze. Questo aspetto consente di considerare gli Ordini territoriali e il Consiglio nazionale quali specifici destinatari dell'obbligo implicitamente posto dall'articolo 51 Cost., di adoperarsi per dare attuazione al principio di pari opportunità ivi sancito, conformando a esso anche l'azione della pubblica amministrazione. L'articolo 51, nell'affermare che la Repubblica promuove con appositi interventi le pari opportunità, implica che tale impegno gravi su tutti i soggetti dell'ordinamento costituzionale, quindi, anche sui pubblici poteri, al pari del legislatore. L'impugnato regolamento del Consiglio nazionale, dunque, stante la mancanza

[10] Si parla della c.d. teoria "funzionale" dell'ente pubblico non economico e, in generale, della pubblica amministrazione. Secondo gli approdi più recenti della giurisprudenza amministrativa, invero, la nozione di pubblica amministrazione si allarga e si restringe in funzione dell'esigenza di soddisfare, privilegiando più la sostanza che la forma, la *ratio* dell'istituto. Per la risoluzione di casi incerti occorre dare rilievo centrale ai criteri teleologico e sistematico. In tal modo, anche con riferimento alla nozione di ente pubblico non economico, laddove gli ordini professionali esercitino attribuzioni di carattere pubblicistico, quale l'adozione di atti autoritativi incidenti sulla sfera giuridica altrui, devono ritenersi soggetti all'applicazione dei principi e delle regole vigenti in materia, viceversa, laddove operino come associazioni, soggiacciono al regime del diritto privato. Sul tema, si rinvia a M. CHIARELLI, *Gli ordini professionali negli ultimi sviluppi giurisprudenziali*, in *Federalismi*, disponibile all'indirizzo: www.federalismi.it, 18, 2020, 84 ss.

[11] Così, Corte costituzionale, sentenza 3 novembre 2005, n.405. Sul tema si veda anche G. COLAVITTI, *Gli interessi pubblici connessi all'ordinamento delle professioni libere: la Corte conferma l'assetto consolidato dei principi fondamentali in materia di professioni. Nota a Corte cost. 24 ottobre - 3 novembre 2005, n. 405*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 6, 2005, 4417 ss.

di misure di promozione delle pari opportunità nel d.P.R. n. 169/2005, non poteva che colmare tale vuoto di disciplina, «non potendosi ammettere un esercizio del potere regolamentare secondo modalità solo formalmente rispettose della legge, ma sostanzialmente in contrasto al precetto costituzionale»[12].

Il Consiglio nazionale, con il suo intervento, non solo non ha operato in violazione del principio di gerarchia delle fonti, ma anzi «ha meritoriamente ritenuto di innovare il Regolamento elettorale per le elezioni degli Ordini territoriali e del Consiglio Nazionale, […] al dichiarato fine di introdurre le necessarie garanzie a tutela della parità di genere in attuazione dell'art. 51»[13].

D'altra parte, non si può neanche ritenere che le disposizioni introdotte abbiano davvero disposto in senso diverso e in contrasto con il contenuto del preesistente d.P.R. n. 169/2005. Quanto statuito dal regolamento governativo in materia di elezione degli organi degli Ordini professionali non è stato alterato, bensì semplicemente integrato, ponendo così la normativa a riparo da possibili dubbi di contrasto con la Costituzione. Alla luce del contenuto del regolamento introdotto dal CNAPPC, non si può ritenere che le modifiche abbiano specificamente interessato gli aspetti relativi alle elezioni dei consiglieri e alla formazione dei collegi, bensì, deve ammettersi che le disposizioni presenti nel regolamento del 2005 sono state affiancate da altre e più precise previsioni che traggono il loro fondamento direttamente dalla Costituzione. Fra la previgente disciplina regolamentare e le disposizioni impugnate non verrebbe, quindi, a configurarsi né un rapporto derogatorio, né tantomeno un'antinomia, quale situazione di incompatibilità tra due norme che pongono conseguenze giuridiche diverse ed incompatibili per una medesima fattispecie[14]: si potrebbe tutt'al più ritenere sussistente fra le disposizioni coinvolte un rapporto *praeter regolametum.* E, invero, anche in altri casi analoghi, i giudici amministrativi hanno concluso in tal senso, evidenziando come le norme introdotte per garantire le pari opportunità fra uomini e donne svolgano una funzione prettamente integrativa e non derogatoria[15].

---

[12] *Ex multis*, TAR Lazio, (Sezione Prima) sentenza 22 aprile 2021, n. 4706; TAR Lazio, (Sezione Prima) sentenza 20 ottobre 2021, n. 3592.

[13] TAR Lazio, (Sezione Quinta *Bis*) sentenza 15521/2025, p.10.

[14] Così A. CELOTTO*, Fonti del diritto e antinomie,* Giappichelli, Torino, 2019, 2 ss. Per altre ricostruzioni della nozione di antinomia e l'individuazione delle condizioni di sussistenza di un'antinomia si rinvia, fra i vari, a G. GAVAZZI, *Delle antinomie*, Giappichelli, Torino, 1959; ried. in Id., *Studi di teoria del diritto,* Giappichelli, Torino, 1993, 1-164; N. BOBBIO, *Teoria dell'ordinamento giuridico*, Giappichelli, Torino, 1960; ried. in ID., *Teoria generale del diritto,* Giappichelli, Torino, 1993, 59-29; T. MAZZARESE, (Voce) *Antinomia*, in *Digesto delle discipline privatistiche*, Utet, Torino, vol. I, 1989, 347- 353.

[15] Cfr., TAR Lazio, (Sezione Prima) sentenza n. 4706/2021.

Alla luce di ciò, occorre considerare le doglianze relative alla presunta violazione della riserva di regolamento governativo posta dalla legge n. 4 del 1999, in materia di elezione dei Consigli dell'ordine territoriali e nazionali, atteso che, come anticipato, con l'articolo 1, comma 18, il legislatore aveva inteso riservare a sé il compito di normare le procedure elettorali per il rinnovo degli Ordini professionali. Anche sotto tale profilo, i dubbi di legittimità non sembrano fondati. Da un lato, è corretto affermare che la materia delle procedure elettorali è coperta da una riserva di regolamento governativo, ma dall'altro, è altrettanto vero che l'intervento normativo impugnato, nella parte in cui introduce delle disposizioni a garanzia delle pari opportunità fra uomini e donne, non possa essere considerato come un intervento precipuamente volto a regolare la materia elettorale.

Ciò che si intende dire è che, guardando al contenuto e alla *ratio* dell'articolo 5 del regolamento del CNAPPC, si evince come esso sia un intervento in materia parità di genere, obiettivo alla cui realizzazione esso è indirizzato. Mutuando, infatti, alcuni dei principi elaborati dalla Corte costituzionale in materia di riparto di competenze fra Stato e regioni[16], per individuare il settore all'interno del quale si inserisce uno specifico intervento normativo, occorre guardare alla finalità precipua dell'intervento e agli aspetti sui quali esso è primariamente e prevalentemente destinato a incidere[17]. Alla luce della suindicata chiave ermeneutica teleologica, nel caso in questione, l'intervento del Consiglio nazionale, nella parte di cui ci si occupa, non può che essere inteso come prevalentemente finalizzato a concorrere al raggiungimento di un più equo rapporto nella rappresentanza di entrambi i sessi[18], tant'è che le misure introdotte non alterano direttamente né le modalità di espressione del voto, né le regole di assegnazione dei seggi, né il sistema elettorale in senso stretto. Dall'applicazione della nuova disciplina, infatti, non discende neanche un vero obbligo di esprimere una preferenza per candidati di entrambi i sessi: la normativa, invero, individua il numero massimo di voti esprimibili per candidati dello stesso sesso, ma non impone di indicare in sede di voto anche una preferenza per il sesso opposto, sì da non potersi ritenere realmente inciso il profilo di cui all'articolo 48 della Costituzione, pur

[16] Propone un utilizzo in tal senso dei principi elaborati dalla giurisprudenza costituzionale T. GROPPI, *"La Costituzione si è mossa": la precettività dei principi costituzionali sulla parità di genere e l'utilizzo del potere sostitutivo del governo nei confronti della Regione Puglia*, in *Federalismi*, disponibile all'indirizzo: www.federalismi.it, *paper*, 9 settembre 2020.

[17] Si vedano, fra le varie, Corte costituzionale, sentenza 5 settembre 2004, n. 320; Corte costituzionale, sentenza 6 aprile 2005, n. 135; Corte costituzionale, sentenza 7 marzo 2008, n. 50; Corte costituzionale, sentenza 29 maggio 2009, n. 168.

[18] Sul tema della "prevalenza", si rinvia a R. BIN, *Prevalenza senza criterio. Nota alla sent. 411/2008*, in *Le Regioni*, 2009, 620 ss.; F. BENELLI, R. BIN, *Prevalenza e "rimaterializzazione delle materie": scacco matto alle Regioni*; in *Le Regioni*, 2009, 1185 ss.

richiamato dai ricorrenti. L'intervento normativo censurato è, dunque, limitato e circoscritto e trova il suo fondamento nell'esigenza di attuare principi che, oltre ad essere presenti nella Costituzione italiana, trovano pieno riconoscimento e tutela anche a livello sovranazionale con l'obiettivo di includere alcuni dei più rilevanti soggetti del pluralismo.

Chiarito che l'ambito di intervento delle disposizioni censurate dai ricorrenti non è tanto quello della materia elettorale, quanto l'ambito della garanzia delle pari opportunità, anche i possibili dubbi circa la violazione della riserva di regolamento governativo vengono meno, poiché la riserva investiva l'ambito della disciplina elettorale in senso stretto. D'altra parte, non vi è sul piano normativo una disposizione dalla quale si potrebbe evincere la sussistenza di un divieto per il Consiglio nazionale di introdurre misure, comunque sottoposte al controllo del Governo, a tutela delle pari opportunità. Lo stesso articolo 31 del d.l. n. 137 del 2020, infatti, nella parte in cui attribuisce ai Consigli nazionali il compito preciso di adottare regolamenti per consentire l'espressione del voto per via telematica, anche in deroga al contenuto del d.P.R. n. 169 del 2005, nulla stabilisce in materia. Tale silenzio sul tema consente, quindi, di ritenere che l'ambito della promozione delle pari opportunità si sottragga alla necessità di un intervento specifico dell'Esecutivo, anche perché, in chiave costituzionalmente orientata, l'articolo 31 non può essere interpretato come un implicito divieto per il Consiglio nazionali di introdurre, oltre alle disposizioni "in deroga" riguardanti il voto telematico, anche previsioni a tutela della parità di genere. Un'interpretazione in tal senso, non avallata da alcun dato testuale, per le ragioni sulle quali ci si soffermerà meglio nel paragrafo che segue, si porrebbe inevitabilmente come contraria a Costituzione. D'altro canto, anche guardando la questione sotto il profilo dell'eccesso di delega, il necessario richiamo a una lettura costituzionalmente orientata della disciplina in esame pone a riparo le norme censurate da dubbi di illegittimità. Pur considerato che la delega interessava soltanto il voto telematico, mentre le disposizioni elaborate dal Consiglio nazionale in materia di pari opportunità introducono delle modifiche anche per la modalità di voto "in presenza", una lettura conforme agli artt. 3 e 48 Cost. impone che, a prescindere dalla modalità di espressione del voto, la disciplina elettorale sia uguale per tutti gli elettori. Una limitazione dell'efficacia di tali misure di promozione delle pari opportunità soltanto alle modalità di espressione del voto telematico da remoto sarebbe stata del tutto irragionevole.

In sintesi, tanto le doglianze relative alla violazione del rapporto di gerarchia fra le fonti e alla riserva di regolamento governativo, quanto quelle afferenti all'eccesso di delega non colgono nel segno. Per quanto attiene al profilo dell'eccesso di delega, come visto, il silenzio in materia di pari opportunità del decreto-legge n. 137/2020, che ha attribuito ai Consigli nazionali il potere di

derogare al d.P.R. n. 169/2005, non può essere interpretato come un implicito divieto di introdurre misure antidiscriminatorie, né tantomeno come una possibilità di introdurre regole elettorali differenziate a seconda della modalità di espressione del voto prescelta. D'altra parte, se è vero che la materia elettorale è coperta da una riserva di regolamento governativo, è altrettanto vero che la materia della promozione delle pari opportunità rappresenta un ambito di intervento a sé.

Per quanto attiene alla violazione del rapporto gerarchico tra le fonti, le doglianze dedotte dai ricorrenti non colgono nel segno per almeno due ordini di ragioni.

In primo luogo, perché l'intervento del Consiglio nazionale nella misura in cui si propone di garantire una più equa partecipazione di entrambi i sessi alle competizioni elettorali, non deroga realmente alla disciplina preesistente, bensì la integra, sicché non si può rinvenire un vero contrasto fra le fonti normative coinvolte, né tantomeno una deroga non ammessa al contenuto del d.P.R. n. 169/2005 da parte delle disposizioni impugnate. In secondo luogo, perché, come già accennato, anche a voler ammettere che la fonte di rango superiore sia stata inficiata dall'intervento del Consiglio nazionale, comunque tale intervento si poneva come costituzionalmente necessario, alla luce della natura precettiva dell'articolo 51 Cost.

4. La portata immediatamente precettiva dell'articolo 51, primo comma, della Costituzione nella giurisprudenza costituzionale e amministrativa

Prendendo spunto dalla chiusura del paragrafo che precede, si deve ora focalizzare l'attenzione sul tema della portata precettiva dell'articolo 51 Cost. che rappresenta la base argomentativa della decisione del Tar Lazio.

L'assunzione di una dimensione autonoma e vincolante da parte del principio posto dal primo comma dell'articolo 51 della Costituzione rappresenta uno dei più significativi e recenti approdi della giurisprudenza costituzionale in materia, come desumibile in ultimo dalla sentenza della Corte costituzionale del 10 marzo 2022, n. 62, ricordata anche nella pronuncia in commento. Tale sentenza rappresenta il tassello finale di un percorso compiuto dalla giurisprudenza costituzionale, soprattutto nell'ambito della rappresentanza politica, che dal rifiuto di ogni intervento del legislatore destinato a promuovere una maggiore presenza femminile, in settori in cui storicamente le donne erano sottorappresentate, ha condotto in ultimo a ritenere tali forme di intervento come costituzionalmente ammissibili e, per di più, doverose.

Per giungere a tale risultato, si è dovuto superare l'originaria impostazione secondo la quale l'art. 51 Cost., postula l'adozione da parte del legislatore di un atteggiamento di assoluta indifferenza dinnanzi alle differenze basate sul

sesso. Tale impostazione, accolta invero dalla prima storica pronuncia della Corte costituzionale in materia di pari opportunità fra uomini e donne e di misure antidiscriminatorie (la sentenza 12 settembre 1995, n. 422[19]), era figlia dell'inquadramento della disposizione in esame all'interno del solo profilo formale del principio di eguaglianza[20], dacché ne conseguiva l'illegittimità costituzionale degli interventi configuranti forme di tutela preferenziale in base al sesso[21]. Tale lettura della disposizione era, d'altra parte, resa possibile dal dato testuale, atteso che, al momento della sentenza del 1995, la disposizione al primo comma prevedeva esclusivamente che tutti i cittadini dell'uno o dell'altro sesso potessero accedere agli uffici pubblici e alle cariche elettive in condizioni di eguaglianza, secondo i requisiti stabiliti dalla legge, così prestandosi a ricostruzioni esegetiche estremamente riduttive.

La nuova impostazione esegetica dell'articolo 51, non a caso, si è consolidata proprio all'esito di un intervento di modifica del testo costituzionale[22]. Con la legge costituzionale n. 1 del 2003 e l'aggiunta di un

[19] In tale pronuncia, la Corte stabiliva l'illegittimità costituzionale della legge 25 marzo 1993, n. 81 (Elezione diretta del sindaco, del presidente della provincia, del consiglio comunale e del consiglio provinciale), la quale introduceva per la prima volta nell'ordinamento italiano degli strumenti destinati a incrementare il numero di donne partecipanti alle competizioni elettorali. La normativa stabiliva che per l'elezione del sindaco e del consiglio comunale nei comuni con popolazione sino a 15.000 abitanti, nessuno dei due sessi potesse essere «di norma» rappresentato in misura superiore ai due terzi nelle liste dei candidati, introducendo di fatto un sistema per quote. Per riflessioni più approfondite sulla sentenza in esame, si rinvia a G. BRUNELLI, *Elettorato attivo e passivo (e applicazione estesa dell'illegittimità consequenziale) in due recenti pronunce costituzionali*, in *Giur. cost.*, 1995, 3272 ss.; G. CINANNI, *Leggi elettorali e azioni positive in favore delle donne,* in *Giur. cost.*, 1995, 3283 ss.; S. BARTOLE, *Una dichiarazione di incostituzionalità consequenziale qualificata dalla speciale importanza della materia*, in *Le Regioni*, 1996, 313 ss.

[20] Sul tema si rinvia, fra i vari, ad A. D'ALOIA, *Eguaglianza sostanziale e diritto diseguale. Contributo allo studio delle azioni positive nella prospettiva costituzionale,* CEDAM*,* Padova*,* 2002; U. DE SIERVO, *La mano pesante della Corte sulle "quote" nelle liste elettorali*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1995, 3268- 3272; G. BRUNELLI, *Donne e politica. Quote rosa? Perché le donne in politica sono ancora così poche*, Il Mulino, Bologna, 2006.; R. BIN, G. BRUNELLI, A. PUGIOTTO, P. VERONESI (a cura di), *La parità dei sessi nella rappresentanza politica*, Giappichelli, Torino, 2003; B. BECCALLI (a cura di), *Donne in quota. È giusto riservare posti alle donne nel lavoro e nella politica?*, Feltrinelli, Milano, 1999; A. CERRI, *Eguaglianza, giustizia ed azioni positive*, in *Studi parl. pol. cost.*, 123, 1999, 7 ss.

[21] Corte costituzionale, sentenza 12 settembre 1995, n. 422, punto 6 del *Considerato in diritto.*

[22] Si ritiene di ricordare come prima della modifica dell'articolo 51, con le leggi costituzionali nn. 2 e 3 del 2001, siano stati modificati rispettivamente gli Statuti delle Regioni speciali delle Regioni Sicilia, Valle d'Aosta, Sardegna, Trentino-Alto Adige e Friuli-Venezia Giulia e delle provincie autonome di Trento e Bolzano prevedendo che, per ognuna di tali regioni e provincie, la legge destinata a disciplinare le modalità di elezione dei componenti degli organi elettivi «[a]l fine di conseguire l'equilibrio della rappresentanza dei sessi […] promuove condizioni di parità per l'accesso alle consultazioni elettorali» e anche l'articolo 117 Cost., introducendo al settimo comma un'apposita previsione in materia di pari opportunità. Sul rapporto fra il mutamento delle disposizioni costituzionali coinvolte e l'impostazione esegetica della Corte costituzionale, si veda G. FERRI*, Le*

nuovo periodo al primo comma dell'articolo 51 Cost., il legislatore ha fatto emergere in maniera inequivocabile ciò che era già presente, sia pure implicitamente, nella originaria formulazione della disposizione[23], ossia che l'articolo 51 non si lega esclusivamente alla dimensione formale dell'eguaglianza, ma anche a quella sostanziale, chiedendo al legislatore di adoperarsi per mettere in campo le misure necessarie al conseguimento di una parità effettiva tra i sessi[24].

Alla luce di questa rinnovata formulazione, alla quale si lega una nuova esegesi della disposizione anche da parte della Corte costituzionale (si veda la sentenza 13 febbraio 2003, n. 49[25]), si è dunque giunti a individuare nell'articolo 51 il fondamento per l'adozione di appositi interventi legislativi a favore del sesso sottorappresentato, al punto da ritenere tali forme di intervento come costituzionalmente doverose. Il nuovo periodo introdotto al primo comma dell'articolo 51 si lega, infatti, sul piano esegetico, attraverso

---

pari opportunità fra donne e uomini nell'accesso alle cariche elettive e la "preferenza di genere" in Campania, in *Le Regioni*, 2010, 902 ss.

[23] Il riferimento è a M.G. RODOMONTE, *L'eguaglianza senza distinzioni di sesso in Italia. Evoluzioni di un principio a settant'anni dalla nascita della Costituzione*, Giappichelli, Torino, 2018, 109. Sulla stessa linea, a L. CARLASSARE*, Considerazioni conclusive*, in R. BIN (a cura di), *La parità dei sessi nella rappresentanza politica, In occasione della visita della Corte costituzionale alla Facoltà di giurisprudenza di Ferrara. Atti del Seminario*, Giappichelli, Torino, 2003, 246 ss.

[24] Si veda sul punto anche Corte costituzionale, ordinanza 27 gennaio 2005, n. 39, nella quale i giudici espressamente sostengono che nella sua nuova formulazione l'articolo 51 non si limita più a costituire "una sorta di specificazione del principio di uguaglianza enunciato, a livello di principio fondamentale, dall'art. 3, comma 1, Cost., ma assegna ora alla Repubblica anche un compito di promozione delle pari opportunità tra donne e uomini". Nello stesso senso, si veda anche Corte costituzionale, sentenza 15 dicembre 2010, n. 4, per la quale si rinvia, fra i vari, a C. NOTO, *La rappresentanza di genere supera indenne il vaglio della Corte costituzionale*, in *Giurisdizione amministrativa*, 1, 2010, 83 ss.; S. LEONE, *La preferenza di genere come strumento per «ottenere, indirettamente ed eventualmente, il risultato di un'azione positiva»*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1, 2010, 93–100; L. CARLASSARE, *La legittimità della "preferenza di genere": una nuova sconfitta della linea del Governo contro la parità*, in *Ivi*, 1, 2010, 81–84; M. OLIVETTI, *La c.d. «preferenza di genere» al vaglio del sindacato di costituzionalità. Alcuni rilievi critici*, in *Ivi*, 84–92; M. CAIELLI, *La promozione della democrazia paritaria nella legislazione elettorale regionale: un altro "via libera" della Corte costituzionale*, in *Osservatorio sulle fonti*, 1, 2010, 1-15, disponibile all'indirizzo: www.osservatoriosullefonti.it.

[25] La sentenza menzionata rappresenta un punto di svolta rispetto alla precedente pronuncia n. 422 del 1995. In essa, la Corte costituzionale chiamata a pronunciarsi sulla legittimità costituzionale degli articoli 2, comma 1, e 7, comma 1, della legge regionale della Valle d'Aosta 13 novembre 2002, n. 21 che apportavano delle modifiche alla legge regionale valdostana sull' elezione del Consiglio regionale, introducendo quale regola di composizione delle liste la presenza di candidati di ambo i sessi e, quale sanzione, la dichiarazione di invalidità da parte dell'ufficio regionale elettorale delle liste "monogenere", con conseguente esclusione delle stesse dalla competizione elettorale. La disciplina per quanto non dissimile da quella oggetto di giudizio nella pronuncia del 1995, veniva valutata come conforme a costituzione valorizzando la dimensione "promozionale" presente nell'articolo 51. L. CARLASSARE, *La parità di accesso alle cariche elettive nella sentenza n.49: la fine di un equivoco,* in *Giurisprudenza costituzionale*, 2003, 364-371.

l'accento che la stessa disposizione pone sulla distinzione fra donne e uomini, con l'inciso che segue l'espressione «tutti i cittadini», dando così rilievo alla volontà di conseguire un'eguaglianza effettiva, anche a mezzo di interventi legislativi che al requisito del sesso diano specifico rilievo. Le modifiche costituzionali hanno, quindi, caratterizzato l'eguaglianza di genere come "eguaglianza costituzionalmente qualificata", giungendo a configurare quella che viene definita come «democrazia paritaria»[26].

Sul punto giova ricordare, quali tappe fondamentali nel raggiungimento di tale risultato[27], la pronuncia del 5 aprile 2012, n. 81 e la già menzionata sentenza n. 62 del 2022. La prima appare di rilievo in quanto in essa la Corte ha rimarcato il significato da attribuire all'articolo 51, quale espressione del principio di effettiva parità tra uomini e donne nell'accesso alle cariche elettive e ai pubblici uffici. La conformità a detto principio veniva in tal modo elevata a «requisito di legittimità e di validità dell'atto»[28], persino laddove si debbano

[26] T. GROPPI, *"La Costituzione si è mossa",* cit.,18.

[27] Per una esposizione più ampia e completa del percorso svolto dalla giurisprudenza costituzionale, si rinvia ad A. DEFFENU, *Il principio di pari opportunità di genere nelle istituzioni politiche,* Giappichelli, Torino, 2012; A. APOSTOLI, *La parità di genere nel campo "minato" della rappresentanza politica*, in *Rivista AIC*, disponibile all'indirizzo: www.rivistaaic.it, 4, 2016; M. G. RODOMONTE, *L'eguaglianza senza distinzioni di sesso in Italia,* cit.; 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, Torino, 2019; M. D'AMICO, *Una parità ambigua, Costituzione e diritti delle donne*, Raffaello Cortina Editore, Milano, 2020; G. PARRINELLO (a cura di), *Uguaglianza uomo – donna: storia di un'incompiuta*, Edizioni scientifiche italiane, Napoli, 2020; L. CALIFANO, *Parità dei diritti e discriminazioni di genere*, in *Federalismi*, disponibile all'indirizzo: www.federalismi.it, 7, 2021, 39 ss.; C. TRIPODINA, *I gradini di pietra della parità di genere*, in *Costituzionalismo.it*, disponibile all'indirizzo: www.costituzionalismo.it, 2, 2021, 88 ss.; L. LORELLO, *Il difficile cammino verso la parità di genere nell'accesso alle cariche elettive,* in *Rivista AIC*, disponibile all'indirizzo: www.rivistaaic.it, 5, 2021,86-120; Ea., *La dialettica tra giudice costituzionale e legislatore sulla parità di genere*, in *Federalismi,* disponibile all'indirizzo: www.federalismi.it, 18, 2021, 183 ss.

[28] Corte costituzionale, sentenza 5 aprile 2012, n. 81, punto 4.2. del *Considerato in diritto*. La pronuncia scaturiva dal conflitto di attribuzione promosso dalla Regione Campania nei confronti del Presidente del Consiglio dei ministri a seguito dell'annullamento da parte dei giudici amministrativi del decreto di nomina di un assessore a opera del Presidente della Giunta regionale. Con tale decreto di nomina, annullato in sede giurisdizionale, un assessore dimissionario veniva sostituito con un altro soggetto dello stesso sesso, andando così a determinare una composizione della Giunta regionale fortemente squilibrata sul piano dell'equa rappresentanza di entrambi i generi. Al di là della ricostruzione dell'atto di nomina dell'assessore come "atto politico", la Corte costituzionale ha sottolineato che «gli spazi della discrezionalità politica trovano i loro confini nei principi di natura giuridica posti dall'ordinamento, tanto a livello costituzionale quanto a livello legislativo» e, fra tali limiti, si deve annoverare principio di un'equilibrata presenza di donne e uomini.

Per alcuni commenti alla pronuncia, si rinvia a F. BILANCIA, *Ancora sull' "atto politico" e sulla sua pretesa insindacabilità giurisdizionale. Una categoria tradizionale al tramonto?,* in *Rivista AIC*, disponibile all'indirizzo: www.rivistaaic.it, 4, 2012, 1 ss.; M.G. RODOMONTE, *Equilibrio di genere, atti politici e Stato di diritto nella recente sentenza n. 81 del 2012 sulla equilibrata presenza di donne e di uomini nella Giunta della Regione Campania*, in *Federalismi*, disponibile all'indirizzo: www.federalismi.it, 13, 2012, 1 ss.;

adottare atti altamente discrezionali come la nomina di un assessore da parte del Presidente della Giunta regionale. La seconda pronuncia appare di rilievo poiché in essa si sanziona come incostituzionale la mancata previsione, nella disciplina sulle elezioni nei piccoli comuni, di apposite misure per incentivare una paritaria partecipazione di uomini e donne alle competizioni elettorali, con l'effetto di non avere dato concretezza al principio di parità di genere[29]. In questo caso, dall'articolo 51 i giudici costituzionali fanno discendere l'obbligo di predisporre apposite misure promozionali delle pari opportunità, che non si atteggino a misure minime di non discriminazione, ma che siano in grado di garantire in maniera adeguata l'interesse che la disposizione costituzionale mira a proteggere[30]. In sintesi, quindi, non solo l'articolo 51 è dalla giurisprudenza pienamente ricondotto alla dimensione sostanziale dell'eguaglianza, ma assume valenza immediatamente precettiva vincolando a intervenire il legislatore, statale e regionale, ma anche i pubblici poteri nel loro complesso.

Parimenti, anche la giurisprudenza amministrativa ormai è ferma nell'affermare la portata pienamente vincolante dell'articolo 51 e del principio di promozione delle pari opportunità[31], nonché l'estensione di tale vincolo anche al di là del settore della rappresentanza politica.

Le pronunce nelle quali i giudici amministrativi hanno sostenuto la natura meramente promozionale e programmatica dell'articolo 51 rappresentano, ormai, soltanto degli arresti isolati[32], all'interno di un quadro giurisprudenziale fermo nell'affermare, in linea con i risultati interpretativi delle più recenti pronunce della Corte costituzionale, il carattere precettivo dell'articolo 51. In particolare, si valorizza il rapporto di continenza che fra tale disposizione e l'articolo 3, co. 2, Cost. sussiste e da cui consegue che il principio di parità di accesso alle cariche elettive, come declinazione del principio di uguaglianza

[29] Così, Corte costituzionale, sentenza 10 marzo 2022, n. 62, punto 1.2. del *Considerato in diritto*. Per un approfondimento sulla pronuncia in questione, T. GROPPI, *Il (ri-)equilibrio di genere alla prova della nuova "stagione" della giustizia costituzionale italiana. Il caso dei piccoli comuni,* in *Federalismi,* disponibile all'indirizzo: www.federalismi.it, 15*,* 2022, 83 ss.; L. LORELLO, *La Corte definisce un altro tassello per l'effettività del principio delle pari opportunità. La sentenza n. 62 del 2022*, in *Consulta Online*, disponibile all'indirizzo: www.giurcost.org, III, 2022, 1230 ss.

[30]Cfr. C. cost., sentenza n. 62/2022, punto 6.2. del *Considerato in diritto*.

[31]Cfr. M. G. RODOMONTE, *A proposito della natura prescrittiva del principio di "parità di accesso alle cariche elettive". Riflessioni a partire da una recente sentenza del giudice amministrativo sulla carenza di strumenti sanzionatori "reali" nella legge elettorale pugliese*, in *Osservatorio sulle fonti*, disponibile all'indirizzo: www.osservatoriosullefonti.it 1, 2021, 130-148.

[32] Si veda TAR Lombardia, (Sezione Prima) sentenza 4 febbraio 2011, n. 354, nella quale i giudici amministrativi finiscono per valorizzare esclusivamente il contenuto della sentenza della Corte costituzionale n. 422/1995, dimentichi delle pronunce successive e, soprattutto, delle intervenute modifiche al testo costituzionale. In tal senso, si rinvia a C.M. SARACINO, *Il principio di pari opportunità tra ordine vigente e possibilità evolutive: il ruolo del giudice*, in *Foro Amministrativo – TAR*, 6, 2011, 1829 ss. Si veda anche TAR Lazio, (Sezione Quinta) sentenza 28 giugno 2024, n. 13102.

sostanziale[33], assurga a diritto fondamentale immediatamente applicabile e a parametro di legittimità sostanziale dell'attività amministrativa, anche discrezionale[34].

In alcune sentenze[35], si è persino giunti a rigettare la stessa distinzione concettuale fra "norme programmatiche" e "norme precettive", sottolineando come le prime siano norme come tutte le altre e, pertanto, ugualmente vincolanti[36]. Sostenere, infatti, che una disposizione possa o meno essere attuata, in ragione della sua qualificazione come programmatica o precettiva, equivarrebbe a negare il concetto stesso di norma: le disposizioni programmatiche devono essere intese come norme che dettano obiettivi, ai quali l'attività dei pubblici poteri si deve conformare, anche in assenza di ulteriori specificazioni[37].

Il risultato, in ogni caso, non cambia: l'articolo 51 Cost. integra un vincolo per l'agire amministrativo, che si sostanzia non tanto in un obbligo generalizzato, costituzionalmente imposto, di inserire all'interno di qualsiasi disciplina elettorale un meccanismo "correttivo" con l'obiettivo di conseguire una maggiore parità di genere, quanto nella necessità di valutare se, alla luce del contesto normativo, sociale e storico di riferimento, un siffatto meccanismo sia necessario. Solo in caso affermativo, si determina in capo al soggetto

[33] Cfr. TAR Lazio, (Sezione Prima) sentenza n. 4706/ 2021.

[34] Cfr. A. AMATO, *Focus sulla giurisprudenza amministrativa in materia di pari opportunità nell'accesso agli uffici pubblici e alle cariche elettive*, in *Istituzioni del federalismo*, 4, 2011, 921 ss.

[35] Cfr. Consiglio di Stato, (Sezione Quinta) sentenza 27 luglio 2011, n. 4502, nella quale i giudici affermano che «il concetto di norma programmatica non è un indice negativo di qualificazione della disposizione, una sorta di degradazione di determinate norme rispetto a tutte le altre che detta qualifica, invece, non consentono. [...] Su questo piano, riconoscere che le norme principio hanno anche valore programmatico (che diventa, dunque, obbligatorio per il legislatore ordinario, quando le norme stesse siano contenute in una Costituzione di tipo rigido o in altre leggi formalmente costituzionali oppure obbligatorie per l'Amministrazione quando poste dalla legge o altri atti equiparati) non può rappresentare più di una finezza teorica, atta a spiegarci, se si vuole, la loro funzione di princìpi nella dinamica del sistema. Le norme principio, delle quali si può dire che sono anche programmatiche, non vengono in tal modo caratterizzate e diversificate da ogni altra quanto alla loro efficacia: esse sono e restano direttamente e immediatamente regolatrici delle materie cui si riferiscono; hanno, secondo le regole comuni, efficacia abrogatrice delle norme anteriori contrastanti.»

[36] Trattasi di una ricostruzione che ha trovato un certo seguito, sebbene con sfumature differenti, anche in dottrina. Si rinvia a V. CRISAFULLI, *Le norme «programmatiche» della Costituzion*e, in AA. VV., *Studi di diritto costituzionale in memoria di Luigi Rossi*, Giuffrè, Milano, 1952, nella cui visione, tutte le norme sono precettive poiché destinate a imporre comportamenti. Ciò che distingue le norme immediatamente precettive dalle norme definite "programmatiche" è il destinatario delle stesse: nel primo caso esse sono destinate a tutti i soggetti dell'ordinamento, le seconde, invece, si rivolgono agli organi statali e, principalmente, al legislatore.

[37] D'altra parte, la lettura dei disposti costituzionali in materia di parità di genere come norme programmatiche che, in quanto tali, sono soggette all'ampia "discrezionalità attuativa" del legislatore ordinario è stata già da tempo superata. A partire dalla sentenza n. 1 del 1956, la Corte costituzionale non ha dato alcun seguito alla supposta distinzione tra norme programmatiche non prescrittive e norme invece, direttamente prescrittive.

pubblico l'obbligo di predisporre gli interventi adeguati, graduandone l'incisività a seconda del grado di sotto-rappresentanza di uno dei due generi riscontrato.[38]

Verificato, dunque, che anche in seno all'Ordine degli Architetti, Pianificatori, Paesaggisti e Conservatori si registra un rilevante squilibrio di genere, risulta condivisibile la decisione del Tar Lazio di far salva la disciplina introdotta dal CNAPPC, individuando in essa un'attuazione del contenuto della disposizione costituzionale di cui all'articolo 51, con implicazioni anche sugli articoli 3, 97 e 117, co. 1, Cost. La disciplina non solo non è di per sé illegittima, ma per di più sottrae da eventuali dubbi di illegittimità costituzionale proprio il d.P.R. n. 169 del 2005, che nulla stabilisce in materia di promozione delle pari opportunità, nonché lo stesso regolamento adottato dal Consiglio nazionale. Si deve, infatti, ricordare come in altre occasioni i regolamenti adottati da organi rappresentativi di alcuni Ordini professionali, in mancanza di un'apposita disciplina volta a contrastare il fenomeno della sottorappresentazione di genere, siano stati ritenuti illegittimi proprio per difetto di conformità all'articolo 51[39]. Non sarebbe ammissibile l'esercizio da parte del Consiglio Nazionale di un potere regolamentare in materia elettorale che, nell'inezia del legislatore a integrare il d.P.R. n. 169/2005, possa prescindere dal rispetto di un principio costituzionale.

La pronuncia del Tal Lazio n. 15521 del 2025 si inserisce, quindi, pienamente in un consolidato orientamento esegetico che nel rapporto fra le fonti, predilige correttamente la conformità a Costituzione delle disposizioni impugnate, estendendo l'esame oltre le fonti normative direttamente coinvolte.

5. Considerazioni conclusive: il rapporto fra l'articolo 51 e 97 della Costituzione

L'esame della giurisprudenza amministrativa sulla disciplina elettorale degli organi rappresentativi degli ordini professionali consente di sostenere che oltre al principio di cui all'articolo 51 Cost., la disciplina predisposta dal CNAPP si conformi anche ad altri principi costituzionali.

L'attuazione del principio di promozione delle pari opportunità, come declinazione dell'eguaglianza intensa in senso sostanziale è legata a doppio filo, infatti, con le esigenze di efficienza e buon andamento della pubblica amministrazione.

[38] Così, TAR Lazio, (Sezione Prima) sentenza n.4706/2021.

[39] Il riferimento è ai regolamenti adottati dal Consiglio Nazionale dei Dottori Commercialisti e degli Esperti Contabili e dal Consiglio Nazionale degli Ingegneri. Questi, invero, sono stati censurati dapprima con ordinanza cautelare del Consiglio di Stato n. 7323/2020 e, successivamente, la questione è stata decisa con pronuncia del TAR Lazio, (Sezione Prima) sentenza 20 ottobre 2021, n. 11023.

Il tema è stato affrontato mettendo in evidenza gli effetti che un'equa rappresentanza di entrambi i sessi all'interno degli organi rappresentativi ed elettivi è in grado di produrre, essa infatti consente «l'acquisizione al *modus operandi* dell'ente, e quindi alla sua concreta azione amministrativa, di tutto quel patrimonio, umano, culturale, sociale, di sensibilità e di professionalità, che assume una articolata e diversificata dimensione in ragione proprio della diversità del genere»[40].

A monte della disciplina predisposta dal CNAPP non vi sono, dunque, esigenze di salvaguardia di un genere rispetto a un altro, bensì la necessità di approntare una disciplina che, in ultimo, risulti preordinata a garantire efficienza, trasparenza ed imparzialità dell'azione pubblica.

È stato, invero, notato come gli organi aventi una composizione squilibrata sotto il profilo della presenza di entrambi i generi, oltre a essere affetti da un *deficit* di rappresentanza democratica, sono anche potenzialmente carenti sul piano della funzionalità, in quanto privi dell'apporto collaborativo del genere non adeguatamente rappresentato. L'attuazione dell'articolo 51 può dirsi, dunque, funzionale all'attuazione dell'articolo 97 della Costituzione.

Argomentazioni non dissimili, d'altra parte, sono state sostenute anche rispetto all'introduzione di misure di promozione delle pari opportunità nella composizione degli organi di vertice delle società quotate[41]. Anche in tale ambito, infatti, si è sottolineato come una più equa rappresentanza del sesso femminile possa incidere positivamente sullo sviluppo e il cambiamento delle istituzioni, in quanto le donne sono portatrici di capacità, conoscenze, competenze ed esperienze complementari o diverse rispetto a quelle maschili.

Giova, infine, notare, come oltre ai principi posti a livello costituzionale, vengano in rilievo anche le istanze provenienti dal diritto eurounitario. Si è già fatto cenno al contributo fornito a livello sovranazionale nello sviluppo del dibattito sul diritto antidiscriminatorio e sulle misure di promozione delle pari opportunità. Si deve, però, sottolineare come tale contributo abbia ormai

---

[40] *Ex plurimis*, TAR Lazio, (Sezione Seconda) sentenza 25 luglio 2011, n. 6673; TAR Lazio, (Sezione Prima) sentenza n. 4706/2021.

[41] Cfr. M. BROLLO, *L'inclusione della diversità di genere negli organi sociali: dalle norme agli strumenti*, in M. BROLLO, C. CESTER, L. MENGHINI (a cura di), *Legalità e rapporti di lavoro. Incentivi e sanzioni*, EUT, Trieste, 2016, 135; A. FENOGLIO, *Il filo rosa intessuto nel diritto del lavoro: un'analisi gender sensitive degli interventi legislativi dell'ultimo triennio*, in *WP CSDLE "Massimo D'Antona".IT*, 239, 2015; R. SANTUCCI, G. NATULLO, M. ESPOSITO, P. SARACINI, "*Diversità" culturali e di genere nel lavoro tra tutele e valorizzazioni*, FrancoAngeli, Milano, 2009; M. BROLO, *Misure per l'occupazione femminile tra tutele e incentivi*, in *Lav. giur.,* 2, 2013, 113-128; C. SICCARDI, *Le quote di genere nei consigli di amministrazione delle società: problematiche costituzionali*, in *Rivista AIC*, disponibile all'indirizzo: www.rivistaaic.it, 3, 2013;

un'incidenza notevole, essendo in ultimo sostanziatosi in apposite disposizioni dei Trattati e della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.[42]

Il riferimento è genericamente agli articoli 2 e 3 del Tue, all'articolo 8 del Tfue e agli articoli 21 e 23 della Carta, dai quali si evince il rilievo che assume il principio di assoluta parità, da intendersi sempre in un'accezione sostanziale, fra i due sessi.

In ultimo, quindi, la normativa censurata si inserisce coerentemente nel quadro di principi disegnati dalle fonti primarie, dalla Costituzione e, anche, dal diritto sovranazionale.

[42] Per un approfondimento sull'apporto del diritto UE, si rinvia a O. POLLICINO, *Discriminazione sulla base del sesso e trattamento preferenziale nel diritto comunitario. Un profilo giurisprudenziale di ricerca del nucleo duro del* new legal order, Giuffrè, Milano, 2005; B. PEZZINI, *Novità nelle politiche comunitarie di genere, in Quaderni costituzionali, Rivista italiana di diritto costituzionale*, 1, 2007; E. TIRA, *Brevi considerazioni sull'importanza del diritto europeo nella definizione e implementazione della parità di genere*, in B. PEZZINI - A. LORENZETTI (a cura di), *70 anni dopo tra uguaglianza e differenza*, cit.; A. SCIORTINO, *L'uguaglianza di genere nell'UE: categorie giuridiche e tutele*, in *Rivista AIC*, disponibile all'indirizzo: www.rivistaaic.it, 4, 2020, 19-58; G. SORRENTI, "*Viaggio ai confini dell'eguaglianza giuridica". Limiti e punti di caduta delle tecniche di attuazione del divieto di distinzioni in base al sesso*, in *Rivista AIC*, disponibile all'indirizzo: www.rivistaaic.it, 2, 2020, 438- 492.