

Il pieno riconoscimento del principio della parità di genere alla vita politica anche nei piccoli comuni

Nota a margine della sentenza della Corte costituzionale n. 62 del 25 gennaio 2022

di Gianvito Campeggio*

26 maggio 2022

Sommario: 1. Il caso dal quale nasce la questione di costituzionalità. – 2. La posizione del T.A.R. Campania. – 3. La pronuncia del Consiglio di Stato e la remissione al Giudice delle leggi. – 4. La decisione della Corte costituzionale: la misura minima di promozione della parità dei sessi non è legittima. – 5. La parità dei sessi: una questione di democrazia. – 6. Una lettura costituzionalmente orientata e il percorso che resta da compiere.

1. Il caso dal quale nasce la questione di costituzionalità

La questione trae origine dalla competizione elettorale svoltasi nel 2020 in un comune campano con popolazione inferiore a 5.000 abitanti. La competizione riguardava il rinnovo del Consiglio comunale nel corso della quale una lista era composta esclusivamente da candidati di sesso maschile e aveva ottenuto tre seggi in Consiglio comunale. I primi due candidati non eletti avevano, dunque, proposto ricorso al Tribunale Amministrativo Regionale della Campania contro la decisione della sottocommissione elettorale, lamentando l'alterazione del risultato elettorale dovuto alla mancata candidatura femminile.

Bisogna ricordare che a livello comunale, al fine di promuovere le pari opportunità, la legge n. 215 del 2012¹ è intervenuta ponendo regole diverse a seconda della dimensione dell'ente locale².

* Avvocato e Assistente di Istituzione di diritto pubblico, Dipartimento di Scienze politiche - LUISS Guido Carli.

¹ Si veda, in particolare, l'art. 2 della l. n. 215/2012 che ha modificato gli artt. 71 e 73 del d.lgs. n. 267/2000 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali) e gli artt. 30 e 33 del d.P.R. n. 570/1960 (Testo unico delle leggi per la composizione e la elezione degli organi delle Amministrazioni comunali).

² La legge n. 215 del 2012³⁶ è intervenuta ponendo regole diverse variando a seconda della dimensione dell'ente locale: si riconoscono misure più stringenti per i comuni più popolosi, a quelle intermedie, fino alle più tenui per i comuni più piccoli.

Nel caso in esame l'attenzione ricade sui Comuni con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti, dove l'unica norma applicabile risulta quella che, sotto la rubrica relativa alle elezioni nei Comuni fino ai 15.000 abitanti, dispone che nelle liste debba essere assicurata la rappresentanza di entrambi i sessi, senza poi prevedere alcuna sanzione per l'eventuale elusione della regola (sanzione che è, invece, espressamente riferita ai soli Comuni al di sopra dei 5.000 abitanti)³. Misura, perciò, priva di efficacia in caso di violazione⁴ e come tale inadeguata a corrispondere a quanto sancito dall'articolo 51, primo comma, della Costituzione, secondo cui la Repubblica promuove con appositi provvedimenti le pari opportunità tra donne e uomini⁵.

Pertanto, avverso tali elezioni, due elettori, nonché candidati, hanno promosso ricorso rivolgendosi al Tribunale Amministrativo Regionale della Campania e, in appello, al Consiglio di Stato.

2. La posizione del T.A.R. Campania

Il T.A.R. di Napoli, con sentenza n. 6185 del 16 dicembre 2020, pur riconoscendo "aspetti di assoluta novità dell'oggetto", ha respinto il ricorso ritenendo che l'art. 2 comma 1, lettera c) numero 1) della L. 215/2012, con il quale sono state apportate modifiche al D.lgs. 267/2000 (TUEL) ed al DPR 570/1960 (Testo unico delle leggi per la composizione e la elezione degli organi delle Amministrazioni comunali), pur prevedendo un controllo e un diretto intervento delle Commissioni elettorali circondariali al fine di garantire la rappresentanza di entrambi i sessi nelle liste dei candidati con specifico riguardo ai comuni con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti, non prevede misure sanzionatorie a carico delle liste che non assicurino la rappresentanza di entrambi i sessi⁶.

³ Si veda il c. 3-bis, art. 71, d.lgs. n. 267/2000 che al primo periodo riguarda, ai sensi della rubrica della norma, le elezioni nei comuni fino a 15.000 abitanti, risultando pertanto applicabile anche ai Comuni al di sotto dei 5.000 abitanti.

⁴ La circolare del Ministero dell'interno n. 30/2013 riconosce che nei Comuni con meno di 5.000 abitanti sono assenti misure sanzionatorie a carico delle liste che non assicurino la rappresentanza di entrambi i sessi. Si evidenzia che i comuni più piccoli, secondo gli studi effettuati dall' ANCI, rappresentano il 17% della popolazione italiana.

⁵ L' art. 51 Cost. recita: *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 (comma 1). A tale fine la Repubblica promuove con appositi provvedimenti le pari opportunità tra donne e uomini (comma 2). La legge può, per l'ammissione ai pubblici uffici e alle cariche elettive, parificare ai cittadini gli italiani non appartenenti alla Repubblica. Chi è chiamato a funzioni pubbliche elettive ha diritto di disporre del tempo necessario al loro adempimento e di conservare il suo posto di lavoro (comma 3).* Comunicato stampa Corte costituzionale 10 marzo 2022. Si rinvia https://www.cortecostituzionale.it/documenti/comunicatistampa/CC_CS_20220310104037.pdf.

⁶ Cfr. 1.1 in fatto, n. 62/2022 Corte cost.

La stessa pronuncia ha escluso la possibilità di ricorrere ad un'interpretazione analogica delle disposizioni previste per i comuni con popolazione superiore ai 5.000 abitanti, ritenendo la normativa elettorale non soggetta a tale scelta.

Avverso tale sentenza i ricorrenti soccombenti hanno proposto appello, lamentando che il Giudice di prime cure avrebbe errato nel respingere il ricorso, in quanto l'intento perseguito dal legislatore con la legge n. 215/2012 sarebbe quello di garantire la ferma ed inderogabile presenza in lista di entrambi i sessi, così come sancito a chiare lettere nella prima parte dell'art. 71, co. 3 bis, T.U.E.L., come modificato dall'art. 2, comma 1, della suddetta legge.

Tale prescrizione, per gli appellanti, troverebbe completa attuazione nella lettera e) dell'art. 30 del D.P.R. n. 570/1960, anch'essa introdotta dalla riforma del 2012, laddove la violazione dell'art.71, co. 3 bis cit. viene sanzionata con la ricusazione della lista.

Pertanto, contro la decisione del Giudice amministrativo di primo grado, i due elettori si appellano al Consiglio di Stato.

3. La pronuncia del Consiglio di Stato e la remissione al Giudice delle leggi

Il Consiglio di Stato è stato chiamato a pronunciarsi sulla questione dell'effettività del principio della parità di accesso alle cariche elettive, dopo la sentenza n. 6185/2020 del T.A.R. Campania.

La Terza Sezione del Consiglio di Stato, con ordinanza del 4 giugno 2021, n. 4294⁷, riscontra sussistere i presupposti di rilevanza e non manifesta infondatezza per rimettere alla Corte costituzionale la questione di legittimità costituzionale dell'art. 71, comma 3-bis, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali) in relazione agli artt. 51 primo comma, 3 secondo comma, 117 primo comma Cost. in riferimento all'art. 14 CEDU, art. 1 Protocollo Addizionale n. 12, nella parte in cui non prevede la necessaria rappresentanza di entrambi i generi nelle liste elettorali nei Comuni con popolazione inferiore ai 5.000

⁷ Cons. St., Sez. III, 4 giugno 2021, n. 4294, pubblicata in G.U., prima serie speciale, n. 37/2021, con reg. ord. Corte costituzionale 130/2021. Ordinanza sul ricorso proposto da Frasca Alfonso e Di Lullo Leonardo c/Comune di Castello del Matese e altri, in <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/gu/2021/09/15/37/s1/pdf>. Per alcuni commenti all'ordinanza si veda, P. TORRETTA, *La parità di genere nelle elezioni dei piccoli Comuni: quali garanzie per l'uguale accesso alle cariche elettive? Note a margine di Consiglio di Stato, Sez. III, ord. 4 giugno 2021, n. 4294*, in *GenIUS*, n.1/2021; A.L. RUM, *Devono essere escluse le liste elettorali che non assicurano la parità di genere. Corte costituzionale, sentenza n. 62/2022: la dimostrazione tangibile che le battaglie sui valori si possono vincere*, in *Il diritto amministrativo*, n. 5/2022; I. CARLOTTO, *L'ondivaga giurisprudenza amministrativa sulla promozione delle pari opportunità in ambito elettorale al cospetto della Corte costituzionale (a proposito di alcune recenti decisioni del giudice amministrativo)*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3/2021.

abitanti⁸, nonché dell'art. 30, primo comma, lettere d-bis) ed e), del d.P.R. 16 maggio 1960, n. 570 (Testo unico delle leggi per la composizione e la elezione degli organi delle Amministrazioni comunali).

Il remittente censura la scelta compiuta dal legislatore, nel caso in esame, perché supererebbe il limite del principio di ragionevolezza e di proporzionalità, giacché essa sarebbe incoerente con le finalità proprie della normativa cui pertiene, producendo un bilanciamento degli interessi in gioco non corretto, non idoneo a promuovere la parità di genere nell'accesso alle cariche elettive⁹.

I Giudici amministrativi di appello precisano che “il legislatore, pur dopo aver espressamente previsto l'obbligo di assicurare la parità nelle elezioni di qualsiasi Comune, ha chiaramente e volutamente ommesso di disciplinare le conseguenze della violazione di tale obbligo nei Comuni più piccoli per il solo fatto di vivere in aree urbane a bassa densità demografica”¹⁰, e ciò irragionevolmente, stante che nessuna evidenza statistica, sociologica o scientifica dimostrerebbe l'inutilità di un intervento di riequilibrio delle rappresentanze di genere in tali realtà¹¹.

In definitiva, il risultato della valutazione sull'uso del potere discrezionale del legislatore conduce a rilevare l'irragionevolezza (anche sotto il profilo del parametro dell'art. 3 Cost.)¹² della scelta operata della mancata attuazione del principio della parità di genere rispetto all'accesso alle cariche elettive, senza peraltro trascurare come tale omissione si configuri anche in contrasto con la “rafforzata” tutela che l'elettorato passivo riceve anche al di fuori dei confini nazionali, soprattutto in ragione della rigorosa giurisprudenza della Corte europea dei diritti umani¹³.

Appaiono evidenti, allora, le lacune che si vengono a creare nella mancata attuazione di un vincolo costituzionale racchiuso nel combinato disposto degli artt. 51, 3, 117, primo comma, (quest'ultimo in relazione all'art. 14 CEDU, art. 1 Protocollo Addizionale n. 12), della Carta costituzionale.

⁸ Già in altri giudizi la Corte, ha costantemente dichiarato che *l'applicabilità della disposizione al giudizio principale è sufficiente a radicare la rilevanza della questione*” (Corte cost. sent. n. 174/2016) e che *“il nesso di pregiudizialità tra il giudizio principale e il giudizio costituzionale implica che la norma censurata debba necessariamente essere applicata nel primo e che l'eventuale illegittimità della stessa incida sul procedimento principale”* (Corte Cost n. 91/2013).

⁹ Cfr. p.to 1.2 in diritto, n. 62/2022 Corte cost.

¹⁰ Cons. St., Sez. III, 4 giugno 2021, n. 4294, cit. Si ricorda che nei comuni con popolazione compresa tra i 5.000 e i 15.000 abitanti e per quello con più di 15.000 abitanti il legislatore specifica che *nessuno dei due sessi può essere rappresentato in misura superiore ai due terzi dei candidati, con arrotondamento all'unità superiore qualora il numero dei candidati del sesso meno rappresentato da comprendere nella lista contenga una cifra decimale inferiore a 50 centesimi*, mentre non esiste alcune previsioni del genere per i piccoli Comuni. Cfr. art. 2, comma 1, lett. c), punto 1), della L. n. 215/2012, che ha aggiunto il comma 3-bis all'art. 71 del D.lgs. n. 267/2000 e art. 2, comma 1, lett. d), punto 1), della L. n. 215/12 che ha aggiunto un periodo al comma 1 dell'art. 73 del D.lgs. n. 267/2000.

¹¹ Cfr. p.to 1.2 in diritto, n. 62/2022 Corte cost.

¹² G. SCACCIA, *Gli strumenti della ragionevolezza nel giudizio costituzionale*, Torino, Giappichelli, 2000.

¹³ Cfr. Corte europea dei diritti dell'uomo, *Ekoglasnost c. Bulgaria*, 6 novembre 2012.

Il Consiglio di Stato, quindi, riscontra il *vulnus* sul piano della garanzia costituzionale del diritto di elettorato passivo, che per i piccoli Comuni comporta riflessi discriminatori, oltre che fra generi, anche all'interno del sesso sottorappresentato, creando una distinzione illogica fra donne che possono disporre di un sistema di "quote" e donne che, invece, non dispongono di tale garanzia, solo perché risiedono in aree urbane a bassa densità demografica¹⁴, rischiando così di rimanere escluse dalla competizione politica.

Come noto, uno degli ambiti nei quali il divario tra i due generi è ancora fortemente presente è quello politico-rappresentativo. E, in effetti, il settore dei diritti politici in relazione all'elettorato passivo rappresenta uno degli ultimi in cui l'ordinamento è intervenuto con "azioni positive".

Cardine della disciplina in commento è rappresentato, infatti, dall'art. 42, primo comma, del decreto legislativo 11 aprile 2006, n. 198 (Codice delle pari opportunità tra uomo e donna, a norma dell'articolo 6 della legge 28 novembre 2005, n. 246), rubricato "adozione e finalità delle azioni positive"¹⁵. Tali sono le azioni tese a promuovere i diritti delle donne, tuttora sottorappresentate, e predisposte per rimuovere gli ostacoli che di fatto impediscono la realizzazione di pari opportunità negli organi elettivi¹⁶. Azioni che possono tradursi, secondo una prima prospettiva, in azioni dirette a garantire pari opportunità, cioè parità nelle condizioni di partenza; secondo altra, in azioni dirette a garantire un risultato, cioè parità nei punti di arrivo. Sia le prime che le seconde, per essere conformi alla Carta costituzionale, devono risultare irretroattive, transitorie, gradualmente, ragionevoli, proporzionate allo scopo, flessibili e adeguate. È opportuno precisare che garantire l'eguaglianza formale e sostanziale mediante azioni positive e, eventualmente, mediante il sistema delle quote non significa cancellare le differenze e le specificità delle categorie svantaggiate e dei singoli individui¹⁷. Obiettivo di tali azioni deve essere quello di valorizzare le differenze.

I Giudici di Palazzo Spada rilevano che la vicenda posta alla loro attenzione trae origine da una competizione elettorale riferibile ad un Comune con popolazione

¹⁴ P. TORRETTA, *La parità di genere nelle elezioni dei piccoli Comuni: quali garanzie per l'uguale accesso alle cariche elettive? Note a margine di Consiglio di Stato, Sez. III, ord. 4 giugno 2021, n. 4294*, op. cit.

¹⁵ Cfr. p.to 1.4 in fatto, n. 62/2022 della Corte cost.

¹⁶ M. AINIS, *Azioni positive e principio d'eguaglianza*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1992, pp. 597 ss.; L. CALIFANO, *Parità dei diritti e discriminazioni di genere*, in *Federalismi.it*, 7/2021, 39 ss.; C. TRIPODINA, *I gradini di pietra della parità di genere*, in *Costituzionalismo.it*, 2, /2021, 88 ss.; L. LORELLO, *Il difficile cammino verso la parità di genere nell'accesso alle cariche elettive*, in *Osservatorio AIC*, n. 5/2021, 86 ss. Infine, per una recente ricostruzione sulla parità di genere si può consultare il *Dossier* elaborato dal Servizio studi della Camera dei deputati XVIII Legislatura, Parità di genere, terza edizione, 31 marzo 2022, in https://www.camera.it/temiap/documentazione/temi/pdf/1105539.pdf?_1554030827490.

¹⁷ V. PIERGIGLI, *Non discriminazione e azioni positive: il contributo della Corte di Giustizia dell'Unione europea*, resoconto al seminario svolto presso l'Aula Magna del Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università di Siena, 8 marzo 2017; F. SPITALERI (a cura di), *L'eguaglianza alla prova delle azioni positive*, Torino, Giappichelli, 2013, p. 47.

inferiore ai 5.000 abitanti e che la Corte costituzionale, sul punto, ha costantemente affermato che “l’applicabilità della disposizione al giudizio principale è sufficiente a radicare la rilevanza della questione”¹⁸ e che “il nesso di pregiudizialità tra il giudizio principale e il giudizio costituzionale implica che la norma censurata debba necessariamente essere applicata nel primo e che l’eventuale illegittimità della stessa incida sul procedimento principale”¹⁹. Seguendo questo orientamento il Consiglio di Stato ha ritenuto sussistere i presupposti di rilevanza e non manifesta infondatezza per rimettere la questione alla Corte, sollevando il dubbio di legittimità della legge statale nella parte relativa alla promozione delle pari opportunità nelle elezioni dei Comuni con meno di 5.000 abitanti.

Deve, quindi, concludersi che la questione di legittimità costituzionale che il Consiglio di Stato intende sollevare è rilevante e non risolvibile neanche attraverso un’interpretazione costituzionalmente orientata del dettato normativo.

Sulla base di tali argomentazioni, la Sezione III ha rimesso con ordinanza la questione di legittimità al giudizio della Corte costituzionale.

4. La decisione della Corte costituzionale: la misura minima di promozione della parità dei sessi non è legittima

La Corte costituzionale con la sentenza 25 gennaio 2022, n. 62²⁰, depositata il 10 marzo 2022, ha dichiarato l’illegittimità del combinato disposto degli artt. 71, comma 3-bis²¹, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull’ordinamento degli enti locali) e 30, primo comma, lettere d-bis)²² ed e), del D.P.R. 16

¹⁸ Cfr. Corte Cost. n. 174/2016.

¹⁹ Cfr. Corte Cost n. 91/2013.

²⁰ Corte costituzionale sentenza 25 gennaio 2022, n. 62, pubblicata in GU, 1^a Serie Speciale, n.11 del 16-3-2022.

²¹ L’ art. 71, comma 3-bis, elezione del sindaco e del consiglio comunale nei comuni sino ai 15.000 abitanti, del Dlgs n. 267 del 2000 dispone: *nelle liste dei candidati è assicurata la rappresentanza di entrambi i sessi. Nelle medesime liste, nei comuni con popolazione compresa tra 5.000 e 15.000 abitanti, nessuno dei due sessi può essere rappresentato in misura superiore ai due terzi dei candidati, con arrotondamento all’unità superiore qualora il numero dei candidati del sesso meno rappresentato da comprendere nella lista contenga una cifra decimale inferiore a 50 centesimi.*

²²L’ art. 30, primo comma, lettere d-bis), recita: *verifica che nelle liste dei candidati, per le elezioni nei comuni con popolazione superiore a 5.000 abitanti, sia rispettata la previsione contenuta nel comma 3-bis dell’articolo 71 del testo unico delle leggi sull’ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267. In caso contrario, riduce la lista cancellando i nomi dei candidati appartenenti al genere rappresentato in misura eccedente i due terzi dei candidati, procedendo in tal caso dall’ultimo della lista. La riduzione della lista non può, in ogni caso, determinare un numero di candidati inferiore al minimo prescritto per l’ammissione della lista medesima.* La successiva lettera e), invece, *ricusa le liste che contengono un numero di candidati inferiore al minimo prescritto e riduce quelle che contengono un numero di candidati superiore al massimo consentito, cancellando gli ultimi nomi in modo da assicurare il rispetto della previsione contenuta nel comma 3-bis dell’articolo 71*

maggio 1960, n. 570, (Testo unico delle leggi per la composizione e le elezioni degli organi delle Amministrazioni comunali), nella parte in cui non prevede l'esclusione delle liste che non assicurano la rappresentanza di entrambi i sessi nei comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti.

Una pronuncia in linea con la previsione degli artt. 3, secondo comma, 51, primo comma, e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'art. 14 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU)²³, e all'art. 1 del Protocollo n. 12 alla CEDU²⁴.

La Corte costituzionale, dopo aver esaminato la questione e descritto il quadro normativo in cui si inseriscono le disposizioni censurate, ha ritenuto fondate le questioni sollevate dalla Terza Sezione del Consiglio di Stato.

A sostegno di questa affermazione, la Corte ricorda che per costante giurisprudenza, il legislatore gode di ampia discrezionalità nella disciplina della materia elettorale.

Tuttavia, per la Consulta, la pur ampia discrezionalità del legislatore in materia è censurabile solo quando risulta aver superato i canoni di manifesta irragionevolezza e di non necessaria coerenza rispetto alle finalità perseguite, cui si deve aggiungere lo specifico limite costituito dall'obbligo di "promuovere attraverso appositi provvedimenti le pari opportunità tra donne e uomini"²⁵, al fine di garantire a tutti i cittadini dell'uno e dell'altro sesso la possibilità di accedere alle cariche elettive in condizioni di uguaglianza (art. 51, primo comma, Cost.).

Il Giudice delle leggi ricorda che la normativa in oggetto non esclude i comuni più piccoli²⁶ dall'obbligo della presenza nelle liste elettorali di candidati di entrambi i

del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267.

²³ L'art. 14 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848, dispone che: *Il godimento dei diritti e delle libertà riconosciuti nella presente Convenzione deve essere assicurato senza nessuna discriminazione, in particolare quelle fondate sul sesso, la razza, il colore, la lingua, la religione, le opinioni politiche o quelle di altro genere, l'origine nazionale o sociale, l'appartenenza a una minoranza nazionale, la ricchezza, la nascita od ogni altra condizione.*

²⁴ L'art. 1 Prot. add. n. 12 CEDU, firmato a Roma il 4 novembre 2000, relativo al divieto generale di discriminazione prevede che: *Il godimento di ogni diritto previsto dalla legge deve essere assicurato senza nessuna discriminazione, in particolare quelle fondate sul sesso, la razza, il colore, la lingua, la religione, le opinioni politiche o di altro genere, l'origine nazionale o sociale, l'appartenenza a una minoranza nazionale, la ricchezza, la nascita o ogni altra condizione.*

²⁵ Già in passato la Corte si era pronunciata in questo senso nella sentenza n. 49 del 2003 dove affermò che "Le "condizioni di parità" fra i sessi, che la norma costituzionale richiede di promuovere, sono imposte nella misura minima di una non discriminazione, ai fini della candidatura, a sfavore dei cittadini di uno dei due sessi". Una decisione resa su una disposizione regionale che imponeva, nelle liste per l'elezione del Consiglio regionale, la presenza di candidati di entrambi i sessi a pena di invalidità delle liste medesime.

²⁶ Comuni con popolazione inferiore ai 5mila abitanti sono oggi 5.500 (il 69% dei 7.914 comuni italiani ha meno di 5.000 abitanti). Oltre 10 milioni di cittadini risiede nei Piccoli Comuni (il 17% della popolazione italiana). Più della metà del territorio italiano (54%) è governato dai sindaci dei Piccoli Comuni. Per una lettura più dettagliata si rinvia <https://www.anci.it/atlante-dei-piccoli-comuni/>.

sessi. Pertanto, non si può negare che anche per essi opera una, sia pur minima, misura di garanzia delle pari opportunità di accesso alle cariche²⁷. Una minimale misura di promozione della parità di genere che non risulta assistita da alcun rimedio, rispetto a quanto accaduto nella normativa regionale (sentenza n. 49/2003 Corte cost.)²⁸, per il caso di violazione dell'obbligo e tale circostanza rende la misura del tutto priva di effetto nella protezione dell'interesse che mira a garantire e, in quanto tale, inadeguata a corrispondere al vincolo costituzionale dell'art. 51, primo comma, Cost²⁹.

La riscontrata violazione dell'art. 51, primo comma, Cost., non può essere superata nemmeno facendo leva sulla necessità di temperare l'obiettivo della promozione delle pari opportunità nella vicenda elettorale con altri interessi costituzionalmente rilevanti, quale quello della rappresentatività. Interesse che sarebbe messo in pericolo dalla difficoltà di reperire candidati in numero sufficiente nelle realtà demografiche più piccole.

La Corte osserva, infatti, che l'obbligo di liste rappresentative dei due sessi, operante per i comuni più piccoli, è assolto con la semplice presenza di un solo candidato di sesso diverso dagli altri, e che, d'altra parte, non diverse obiettive difficoltà di reclutamento di candidati – dell'uno o dell'altro sesso indifferentemente – si presentano negli stessi comuni semplicemente per raggiungere il numero minimo prescritto di candidati della lista, ciò che nondimeno non ha dissuaso il legislatore dal prescrivere comunque il numero minimo (almeno pari ai tre quarti del numero di consiglieri da eleggere) e, soprattutto, dal sanzionare il mancato rispetto di tale condizione con la riconsiderazione della lista (art. 30, primo comma, lettera e), del d.P.R. n. 570 del 1960)³⁰.

Le disposizioni contestate risultano tanto più censurabili, se si considera la loro evidente incoerenza con la ratio della legge n. 215 del 2012³¹, che le ha introdotte al dichiarato fine di "promuovere il riequilibrio delle rappresentanze di genere nei consigli e nelle giunte degli enti locali e nei consigli regionali".

²⁷ Cfr. p.to 6.2 in diritto, n. 62/2022 Corte cost.

²⁸ La Corte costituzionale con la sentenza n. 49/2003, giudicava costituzionalmente legittima la norma della legge elettorale per il Consiglio regionale della Valle d'Aosta, che prevedeva l'obbligo di comporre le liste elettorali in maniera paritaria per entrambi i sessi, sulla base della legge costituzionale n. 2 del 2001, che, come si è visto, ha modificato gli statuti delle regioni speciali, introducendo una previsione in base alla quale "la legge regionale promuove condizioni di parità per l'accesso alle consultazioni elettorali". Ha affermato, invero, la Corte nella ricordata decisione che le nuove disposizioni costituzionali pongono esplicitamente l'obiettivo del riequilibrio e stabiliscono come doverosa l'azione promozionale per la parità di accesso alle consultazioni, riferendola specificamente alla legislazione elettorale. Le novità costituzionali sono, dunque, utilizzate per legittimare i vincoli ai partiti, "un vincolo", affermava la Corte, "che si giustifica pienamente alla luce della finalità promozionale oggi espressamente prevista dalla norma statutaria".

²⁹ Cfr. p.to 6.2 in diritto, n.62/2022 Corte cost.

³⁰ Cfr. p.to 6.3 in diritto, n.62/2022 Corte cost.

³¹ Legge n. 215 del 2012, *Disposizioni per promuovere il riequilibrio delle rappresentanze di genere nei consigli e nelle giunte degli enti locali e nei consigli regionali. Disposizioni in materia di pari opportunità nella composizione delle commissioni di concorso nelle pubbliche amministrazioni.*

Sulla base di questa analisi, la Consulta ritiene fondate la violazione degli artt. 3, secondo comma, e 51, primo comma, 117 primo comma (quest'ultimo in riferimento all'art 14 CEDU e all'art 3 Prot. addiz. n.12 CEDU) della Costituzione e in linea col suo percorso argomentativo, dichiara l'illegittimità costituzionale del combinato disposto degli artt. 71, comma 3-bis, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 e 30, primo comma, lettere d-bis) ed e), del d.P.R. 16 maggio 1960, n. 570, nella parte in cui non prevede l'esclusione delle liste che non assicurano la rappresentanza di entrambi i sessi nei comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti.

5. La parità tra sessi: una questione di democrazia

Il principio della parità di genere, in tutte le sue forme e attività³², ha avuto particolare attenzione negli ultimi anni nell'ambito degli interventi di promozione dei diritti e delle libertà fondamentali.

Un filone di interventi³³ che ha riguardato anche l'attuazione dell'art. 51 della Costituzione, sulla parità di accesso tra donne e uomini alle cariche elettive, incidendo sui sistemi elettorali presenti nei diversi livelli di governo: dal Parlamento europeo³⁴, al Parlamento nazionale³⁵, al livello regionale e degli enti locali³⁶.

³² La Commissione europea, nella comunicazione relativa alla strategia per la parità di genere 2020-2025, ha evidenziato come finora nessuno Stato membro ha realizzato la parità tra uomini e donne: i progressi sono lenti e i divari di genere persistono nel mondo del lavoro e a livello di retribuzioni, assistenza e pensioni; nelle posizioni dirigenziali e nella partecipazione alla vita politica e istituzionale. Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato Delle Regioni. Un'unione Dell'uguaglianza: *La Strategia Per La Parità Di Genere 2020-2025. Bruxelles, 5.3.2020. COM (2020) 152 final.* <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0152&qid=1612895089004&from=IT>.

³³ In Italia, l'azione legislativa negli ultimi anni si è focalizzata, da un lato, sul mondo del lavoro, che è stato oggetto di numerosi interventi normativi volti a riconoscere equiparazione dei diritti e maggiori tutele alle donne lavoratrici. In questa direzione vanno, in particolare, le disposizioni volte a favorire la conciliazione tra tempi di vita e tempi di lavoro (anche attraverso un bonus per servizi di *babysitting*) e il supporto alla genitorialità, nonché le disposizioni per il contrasto delle cd. dimissioni in bianco. Sono stati inoltre rafforzati gli strumenti di sostegno finalizzati alla creazione e allo sviluppo di imprese a prevalente o totale partecipazione femminile.

³⁴ L. n. 90/2004 e n. 65/2014.

³⁵ L. n. 52/2014 (pur non applicata) e l. n. 165/2017. Sulle misure a promozione delle pari opportunità nella l. n. 165/2017, P. SCARLATTI, *La declinazione del principio di parità di genere nel sistema elettorale politico nazionale alla luce della legge 3 novembre 2017, n. 165*, in *Nomos*, disponibile in www.nomos-leattualitaneldiritto.it, 2/2018, 1 ss.

³⁶ L. n. 215/2012 e l. n. 20/2016. Per un quadro delle diverse leggi regionali si vedano, tra i contributi più recenti, il *Dossier* della Camera dei deputati, *Disposizioni urgenti in materia di parità di genere nelle consultazioni elettorali delle regioni a statuto ordinario*, disponibile all'indirizzo <https://temi.camera.it>, n. 3 agosto 2020, e tra i più recenti S. BISSARO, *Parità di genere, autonomia regionale e potere sostitutivo del Governo ex art. 120, secondo comma, Cost.: alcune riflessioni a partire dal caso della Regione Puglia*, in *Gruppo di Pisa*, disponibile all'indirizzo www.gruppodipisa.it, 1/2021, 44 ss.

L'art. 51 della Costituzione, come introdotto dalla legge costituzionale n. 1 del 2003³⁷, è una norma che si preoccupa di garantire il principio di democrazia paritaria fra uomini e donne agli uffici pubblici e alle cariche elettive. Si occupa, cioè, della presenza femminile nella sfera pubblica, naturalmente con un linguaggio e una prospettiva che oggi sembrano angusti, ma che per l'epoca³⁸ rappresentavano un vero punto di arrivo.

La norma in esame si fonda sulle affermazioni dell'uguaglianza fra donne e uomini sancite dall'art. 3³⁹. Vale al riguardo ricordare il pensiero di Teresa Mattei, la quale affermava: "nessuno sviluppo democratico, nessun progresso sostanziale si produce nella vita di un popolo se esso non sia accompagnato da una piena emancipazione femminile". Una norma, dunque, che ha valore immediatamente vincolante e come tale idonea a conformare ed indirizzare il potere politico al rispetto del parametro del principio di uguaglianza sostanziale⁴⁰.

Si è in tal modo segnato un passaggio dalla dimensione statica della parità di trattamento uomo-donna alla prospettiva dinamica delle pari opportunità, nell'ottica del raggiungimento di un'uguaglianza sostanziale, come già riconosciuta dall'art. 3. La disposizione non si rivolge unicamente al legislatore, ma profila un'attività di carattere promozionale ad ampio raggio: il riferimento alla "Repubblica" e l'uso del termine "provvedimenti" stanno a significare come la promozione delle pari opportunità tra donne e uomini⁴¹ coinvolge l'insieme dei pubblici poteri.

Il Consiglio di Stato, con l'ordinanza richiamata, n. 4294/2021, ha voluto evidenziare la "natura immediatamente precettiva e non meramente programmatica" dell'art. 51 Cost., che impone alla Repubblica – e non ad un singolo potere dello Stato

³⁷ Nella XIV legislatura, la questione del principio della parità tra i sessi è stata in primo luogo affrontata con riguardo al tema della promozione dell'accesso delle donne alle cariche elettive, con l'obiettivo di incrementare il tasso di partecipazione femminile alla vita politica e istituzionale del Paese. Un intervento normativo di rilievo, in materia, è costituito dalla modifica apportata all'art. 51, primo comma, della Costituzione integrata dalla Legge Cost. 1/2003, nel senso di prevedere l'adozione di appositi provvedimenti per la promozione delle pari opportunità tra donne e uomini. La novella costituzionale, che porta a compimento un percorso politico e legislativo avviatosi nella XIII legislatura, consente di completare con l'aggiunta del livello statale, quanto già previsto per l'ordinamento delle Regioni ordinarie e a statuto speciale.

³⁸ Le donne non esistevano nella sfera pubblica: a fine Ottocento si tentò di inserire, senza riuscirci, alcune donne nelle liste elettorali, in virtù dell'articolo dello statuto che parlava genericamente di "regnicoli". Le donne, com'è noto, votarono per la prima volta nel 1946, in occasione del referendum sulla monarchia. In Assemblea costituente si discusse a lungo sulla necessità di una specificazione formale: non bastava "cittadini", bisognava che la presenza delle donne fosse scritta (da questo discende l'inciso "uomini e donne", che troviamo anche nell'art. 48 che garantisce il diritto di voto).

³⁹ Tanto più che il secondo comma dell'art. 51 Cost., in linea con il secondo comma dell'art. 3, dispone che "a tal fine la Repubblica promuove con appositi provvedimenti le pari opportunità tra donne e uomini".

⁴⁰ Cfr. TAR Campania, Napoli, sez. I, 7 giugno 2010, n. 12668.

⁴¹ M. CARTABIA, *Il principio della parità tra uomini e donne nell'art. 117, 7° comma, Cost.*, in T. GROPPI, M. OLIVETTI (a cura di), *La Repubblica delle autonomie: Regioni ed enti locali nel nuovo Titolo V*, Giappichelli, Torino, 2001, 129 ss.

– la predisposizione di misure idonee a colmare le disuguaglianze nella partecipazione politica⁴².

L'impegno del legislatore per assicurare una maggiore promozione della rappresentanza di genere trova anche riferimento nell'articolo 117, settimo comma⁴³, Cost. che prevede "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"⁴⁴.

Il quadro costituzionale vigente, dunque, conferma espressamente la liceità della promozione, mediante l'adozione di appositi provvedimenti, delle pari opportunità tra uomini e donne dal punto di vista dell'elettorato passivo.

Peraltro, appare evidente che il numero crescente di ricorsi⁴⁵ promossi negli ultimi anni per violazione della promozione della pari opportunità nell'accesso alle cariche elettive dimostra, in maniera chiara, l'attenzione e la sempre maggiore sensibilità per la tematica di cui si discute, così da realizzare quel passaggio – doveroso – da una politica della *presenza* ad una politica delle *idee*⁴⁶.

Da ultimo, proprio a conferma di un tale impegno, leggendo gli atti della Camera dei deputati (Parità di genere, 25 maggio 2021) si comprende che sono state poste come centrali, nel Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) trasmesso dal Governo al Parlamento il 25 aprile 2021, "le questioni relative al superamento delle disparità di genere... Il Piano, infatti, individua la parità di genere come una delle tre priorità trasversali perseguite in tutte le missioni che compongono il Piano"⁴⁷.

⁴² Cfr. p.to 15 in diritto, ordinanza Terza sez. Cons. St. n. 4294/202.

⁴³ Modificato con L. cost. n.3 del 2001, nell'ambito della più ampia revisione del Titolo V.

⁴⁴ Con la legge n. 2 del 2001 si è introdotto il medesimo principio anche negli statuti delle Regioni a statuto speciale. Cfr. M. COSULICH, *Il sistema elettorale del Consiglio regionale tra fonti statali e fonti regionali*, Cedam, Padova, 2008, pp. 169-175.

⁴⁵ A titolo semplificativo si ricorda la vicenda che ha riguardato le elezioni regionali che si sono svolte nella Regione Puglia nel settembre del 2020. La legge della Regione Puglia n. 2/2005, art. 8, c. 13, come modificato dalla l. reg. n. 7/2015, pur prevedendo la quota del 60% e il voto di preferenza, non aveva introdotto la doppia preferenza di genere. Il Governo, pertanto, dopo aver intimato il legislatore regionale a modificare la propria legge elettorale, a fronte dell'inadempimento dello stesso, ha esercitato per la prima volta il proprio potere sostitutivo ex art. 120 Cost. adottando il d.l. n. 86/2020 (convertito in l. n. 98/2020) per introdurre la doppia preferenza di genere in Puglia nella tornata elettorale del 2020. Si veda, I. CARLOTTO, *L'ondivaga giurisprudenza amministrativa sulla promozione delle pari opportunità in ambito elettorale al cospetto della Corte costituzionale (a proposito di alcune recenti decisioni del giudice amministrativo)*, op cit.

⁴⁶ S. GARDINI, *L'effettività del principio di parità di genere nell'accesso alle cariche elettive nei piccoli comuni (nota a Corte cost., 25 gennaio 2022, n. 62)*, in *Giustizia insieme*, 2022.

⁴⁷ Nonostante più di 50 anni di politiche per l'uguaglianza di genere a livello europeo, il rapporto mostra come le disparità di genere risultino ancora rilevanti nell'Unione europea e come i miglioramenti siano raggiunti lentamente. Per ciò che attiene in particolare al settore della politica, il nostro Paese si colloca al 41° posto della graduatoria (l'Italia era al 76° posto nel 2006). In questo settore particolare, l'aumento registrato dall'Italia nella graduatoria globale a decorrere dal 2013 è determinato principalmente dal significativo aumento del numero delle donne in Parlamento. Il *World economic forum* redige periodicamente anche un rapporto sulla competitività dei paesi a livello globale ed è interessante notare come emerga una correlazione tra il *gender gap* di un paese e la sua competitività nazionale. Dal momento che le donne rappresentano la metà del talento potenziale di un paese, la competitività nel lungo periodo dipende significativamente dalla maniera in cui ciascun paese educa ed utilizza le sue

6. Una lettura costituzionalmente orientata e il percorso che resta da compiere

Pretendere di promuovere le pari opportunità tra donne e uomini, che comporti la rimozione di ogni ostacolo e discriminazione nei confronti delle donne in tutti gli ambiti della società⁴⁸ è ancora un obiettivo lontano⁴⁹ e ciò non esclude neanche la parità di accesso alle cariche elettive, nonostante un lungo e articolato processo normativo e giurisprudenziale volto alla rimozione di quegli ostacoli che impediscono la partecipazione femminile alla vita politica.

La normativa in esame, come osservato dalla Corte costituzionale, non esclude i Comuni più piccoli dall'obbligo della presenza nelle liste elettorali di candidati di entrambi i sessi, cosicché non si può negare che anche per essi opera una, sia pur minima, misura di garanzia delle pari opportunità di accesso alle cariche⁵⁰.

Questo nella consapevolezza che nella garanzia di effettività del principio delle pari opportunità si riflette l'effettività della stessa Carta costituzionale, se è vero che, come ricordava Costantino Mortati nella sua Introduzione alla "Costituzione di Weimar" del 1946⁵¹: "Il successo di una costituzione non può essere affidato ai programmi che essa contiene, bensì all'efficacia dei congegni che essa riesca a porre in essere (...) "⁵².

L'architettura normativa che caratterizza l'attuale sistema preclude, pertanto, che tutti gli organi elettivi siano squilibrati nella rappresentanza di genere, altrimenti risulterebbe un evidente *deficit* di espressione democratica dell'articolata composizione del tessuto sociale e del corpo elettorale, nonché una evidente potenziale carenza sul piano della funzionalità, in quanto organi rappresentativi sprovvisti dell'apporto collaborativo del genere non adeguatamente rappresentato.

donne. Per contrastare le molteplici dimensioni della discriminazione verso le donne, che coinvolgono ancora la dimensione della partecipazione alla vita politica e istituzionale, nel PNRR il Governo ha annunciato l'adozione di una Strategia nazionale per la parità di genere 2021-2026. Si tratta di un documento programmatico che, in coerenza con la Strategia per la parità di genere 2020-2025 adottata dalla Commissione europea a marzo 2020, definisce un sistema di azioni politiche integrate nell'ambito delle quali sono adottate iniziative concrete, definite e misurabili. Per un'approfondita disamina si veda Dossier n° 104 – 7 marzo 2022, *La partecipazione delle donne alla vita politica e istituzionale*. <https://documenti.camera.it/Leg18/Dossier>.

⁴⁸ Tra i molteplici studi e analisi del fenomeno, che esulano dal solo ambito giuridico e politologico, indagando anche quello sociologico, economico e lavorativo, si segnala: *Dossier UVI 2018, Parità vs cercando 1948-2018. Settanta anni di elezioni in Italia: a che punto siamo con il potere delle donne?* Senato della Repubblica, 2018.

⁴⁹ 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*, Giappichelli, Torino, 2019, pp. 107-116.

⁵⁰ Cfr. 6.2 in diritto, n. 62/2022 Corte cost.

⁵¹ C. MORTATI, *La Costituzione di Weimar*, Giuffrè, Milano, 2019.

⁵² L. LORELLO, *Il difficile cammino verso la parità di genere nell'accesso alle cariche elettive*, op. cit.

In tal senso il Giudice delle leggi fa presente che l'obbligo delle liste rappresentative dei due sessi, operante per i comuni più piccoli, può essere assolto con la semplice presenza di un solo candidato di sesso diverso dagli altri. Ciò che, invece, il legislatore non ha posto alla sua attenzione è il sanzionare il mancato rispetto di tale condizione con la riconsiderazione della lista⁵³.

L'equilibrio di genere, come parametro conformativo di legittimità sostanziale dell'azione amministrativa, 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.: il buon andamento e l'imparzialità dell'azione amministrativa, dove l'equilibrata partecipazione di uomini e donne ai processi decisionali, diventa prezioso strumento di garanzia, di funzionalità, di maggiore efficienza, trasparenza ed imparzialità dell'azione pubblica.

Il fatto che la questione sia giunta all'esame della Corte costituzionale è senz'altro positivo perché traccia una via che può contribuire a un processo di costruzione dei principi delle costituzioni democratiche⁵⁴, volto ad eliminare quelle barriere che impediscono la possibilità di cambiamento.

In tal senso, la realizzazione concreta del principio di pari opportunità e quindi di quello di una effettiva parità tra i sessi (sia uomo-donna che tra donne), oltre a caratterizzare gli ambiti della rappresentanza nella politica e nelle istituzioni, si riflette sull'intero contesto sociale rappresentando una vera e propria distorsione dei principi imposti dalla Carta costituzionale⁵⁵.

Anche se, non si può non continuare a ritenere, che per operare un vero cambiamento servirebbe una effettiva, profonda e intensa opera di riforma sociale e culturale, per fare in modo che l'obiettivo della parità di genere venga raggiunto spontaneamente e, con esso, sia finalmente perseguita una tendenziale parità di rappresentanza, garantendo un livello tale di eguaglianza⁵⁶ per cui non sia più necessario imporre per legge determinati correttivi per incentivare la rappresentatività di genere, ma che ciò si realizzi naturalmente, senza alcun bisogno di interventi del legislatore.

Una democrazia fondata sull'uguaglianza non può che essere retta da opportuni strumenti di rimozione delle situazioni di pregiudizio e discriminazione, che mai, però,

⁵³ Cfr. p.to 6.3 in diritto, n. 62/2022 Corte cost.

⁵⁴ L. LORELLO, *Alcune osservazioni sull'effettività del principio delle pari opportunità*, in *Nuove Autonomie*, 3/2021.

⁵⁵ V. FOGLIAME, *La parità di genere nella legge elettorale e il ruolo dei partiti politici*, in *Osservatorio AIC*, 3/2018.

⁵⁶ M. F. MONTEROSSO, *Quote di genere, libertà e diritti: verso l'eguaglianza, oltre la parità*, 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., pp. 127-138.

produrranno risultati di rilievo laddove il tessuto sociale di riferimento non riconosca il “valore intrinseco e di risorsa sociale”⁵⁷ a tutti i cittadini.

⁵⁷ J.F. LÓPEZ AGUILAR, *Introduzione*, in A. FALCONE (a cura di), *Verso una democrazia paritaria*, cit., XIV.