



28 LUGLIO 2021

# La dialettica tra giudice costituzionale e legislatore sulla parità di genere

di Laura Lorello

Professoressa ordinaria di Diritto costituzionale  
Università degli Studi di Palermo



# La dialettica tra giudice costituzionale e legislatore sulla parità di genere\*

di Laura Lorello

Professoressa ordinaria di Diritto costituzionale  
Università degli Studi di Palermo

**Abstract [It]:** Questo saggio analizza la difficile attuazione del principio della parità di accesso agli uffici pubblici e alle cariche elettive (art. 51 Cost.) nell'ordinamento costituzionale italiano, nonostante la modifica del 2003, che ne ha esplicitato il legame con la dimensione sostanziale dell'eguaglianza. Le diverse misure finora messe in campo, tuttavia, non sono risultate sufficienti a realizzare l'obiettivo della parità. Forse, sarebbe il caso di considerare il ricorso alle azioni positive, verso le quali la Corte sembra aver mostrato un'apertura nella sentenza n. 4 del 2010.

**Abstract [En]:** The aim of this paper is to analyse the evolution of gender balance in the Italian Constitutional system with respect to electoral representation (Art. 51th of the Italian Constitution). Effective achieving of electoral representation has been heavily difficult for women in Italy. In 2010 the Constitutional Judge recognized the necessity of gender balance measures. However, the instruments provided by laws had not any real success and women are not effectively represented in political Assemblies.

**Parole chiave:** parità di accesso, rappresentanza elettorale, quote elettorali, azioni positive, discriminazione di genere

**Keywords:** gender balance, electoral representation, electoral quotas, affirmative actions, genere discrimination

**Sommario:** 1. Introduzione. 1.1. L'accesso agli uffici pubblici e alle cariche elettive. 2. Il primo tratto del percorso dialettico: la legge 81 del 1993 e la sentenza 422 del 1995. 2.1. Il richiamo ai partiti politici. 3. Il secondo tratto del percorso dialettico: le modifiche costituzionali del 2001 e del 2003. 4. Il terzo tratto del percorso dialettico: la sentenza della Corte Costituzionale n. 49 del 2003. 5. Il quarto tratto del percorso dialettico: gli effetti della sentenza 49 del 2003 sulla legislazione elettorale. 5.1. La legislazione elettorale nazionale. 6. Il quinto tratto del percorso dialettico: le sentenze della Corte costituzionale n. 4 del 2010 e n. 81 del 2012. 6.1. (segue) La sentenza della Corte Costituzionale n. 81 del 2012. 7. La morfologia del principio delle pari opportunità e la legislazione elettorale. 7.1. La legislazione elettorale regionale. 7.2. La legge per l'elezione delle Camere n. 165 del 2017. 8. La forza espansiva del principio costituzionale delle pari opportunità. La vicenda della regione Calabria e quella della regione Puglia. 8.1. La vicenda della Regione Calabria. 8.2. La vicenda della Regione Puglia. 9. I partiti politici nel dialogo tra Corte Costituzionale e legislatore: *convitati di pietra?* 10. Alcune considerazioni conclusive

## 1. Introduzione

La storia del lungo cammino verso la parità tra i generi nell'accesso agli uffici pubblici e alle cariche elettive è anche la storia del dialogo, o meglio, della dialettica, come suggerisce il titolo di questo intervento, tra il legislatore e la Corte Costituzionale. Una dialettica segnata dalla particolare formulazione del principio di eguaglianza introdotta nel testo costituzionale, dalla proiezione della dimensione

---

\* Articolo sottoposto a referaggio. Il testo costituisce l'elaborazione della relazione presentata al Seminario di studi Aic "La parità dei sessi nell'ordinamento costituzionale. Sessant'anni dopo la storica sentenza N. 33 del 1960", 5/2/2021. Alcune delle riflessioni contenute in questo scritto sono il frutto del confronto con la prof. Elisa Cavasino e con il prof. Cosimo Pietro Guarini, ai quali va la profonda gratitudine dell'autrice.

dell'eguaglianza negli spazi della presenza delle donne, segnata ancora dal percorso, non ancora concluso, di evoluzione e di mutamento culturale che è maturato nella società.

E' a tutti nota la particolare struttura che l'Assemblea Costituente volle dare alla disposizione dell'art. 3, che abbina alla concezione formale o statica dell'eguaglianza una concezione dinamica e «distributiva o sostanziale»<sup>1</sup>, in modo da racchiudere in sé le istanze e le spinte che accompagnavano il trascorrere dello stato liberale nello stato democratico<sup>2</sup>. Tra le due accezioni<sup>3</sup> vi è il nucleo *duro* o *forte* del principio di eguaglianza, rappresentato dal divieto di discriminazione, innanzitutto espresso in riferimento al  *Sesso*, e ciò proprio grazie all'intervento della deputata A. Merlin, che propose di inserire la formulazione «senza distinzione di sesso»<sup>4</sup>. Già in quel contesto sembrava emergere come la discriminazione verso le donne possedesse una natura diversa da ogni altra forma di discriminazione. Le donne, infatti, non sono una minoranza, nel senso proprio di questa espressione. Non sono cioè un gruppo assimilabile alle minoranze classiche, etniche, culturali, religiose, linguistiche, ma costituiscono metà della popolazione *umana*. Rispetto alle minoranze tradizionali le donne non hanno lo stesso *tipo* di «bisogno di riconoscimento», pur se esiste comunque un'istanza di tipo identitario della quale esse sono portatrici.

In un modo, forse, non del tutto immaginato, la formulazione dell'art. 3 avrebbe proiettato il suo effetto su altre disposizioni costituzionali, connesse alla garanzia dell'eguaglianza tra “i sessi”, o, meglio, tra i due generi, disposizioni tutte riferite agli ambiti della presenza e dell'azione delle donne.

---

<sup>1</sup> Così A. CELOTTO *Art. 3*, in R. BIFULCO, M. CARTABIA, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, 2006, p. 67. Si veda anche il bel contributo di M. S. GIANNINI, *Costituzione e Stato pluriclasse (intervista)* in *Prassi e teoria*, n. 6, 1980, p. 275, ora in ID., *Scritti*, VII, Milano, 2005, p. 449. La complessità della dimensione dell'eguaglianza si coglie nei diversi contributi del volume *La dis-eguaglianza nello Stato costituzionale*, a cura di M. DELLA MORTE, Atti del Convegno di Campobasso, 19-20 giugno 2015, Napoli, 2016

<sup>2</sup> A. CELOTTO, *Art. 3*, cit., p. 67, ricorda come la struttura *complessa* della disposizione costituzionale riprendesse i lavori della Commissione Forti del febbraio 1946. Sulla complessità della formulazione si esprime anche A. D'ALOIA, *Eguaglianza sostanziale e diritto diseguale*, Padova, 2002, p. 3 ss., che vede nella versione sostanziale del principio di eguaglianza un legame diretto con gli obiettivi di giustizia sociale, affidati tanto a “forme istituzionali e giuridiche”, quanto a “strumenti di lotta politica” e di “mobilitazione sociale”, p. 6

<sup>3</sup> Non è di secondaria importanza l'affermazione, che precede quella dell'eguaglianza, della «pari dignità sociale» dei cittadini, espressione di difficile comprensione e che, come ricorda A. CELOTTO, *Art. 3*, cit., p. 72 era stata eliminata dal testo dal Comitato di redazione. Solo negli anni successivi all'entrata in vigore della Costituzione, si valorizzerà la pari dignità sociale, che sembra riferibile a tutti i rapporti dei quali il cittadino, o meglio l'uomo, può essere parte, nei quali primariamente va tutelata la sua dignità. In tal modo, la pari dignità sociale viene ad assumere il ruolo di *cerniera* tra il I e il II comma dell'art. 3 (p. 72), ponendo l'esigenza che l'eguaglianza non limiti la sua garanzia alla dimensione individuale, ma investa anche quella sociale e collettiva

<sup>4</sup> Ass. Cost., III Sottocommissione, seduta del 13/9/1946. Si veda l'attenta ricostruzione della partecipazione delle 21 deputate alla redazione del testo costituzionale di M. D'AMICO, *Una parità ambigua. Costituzione e diritti delle donne*, Milano, 2020. Forse ebbe peso anche il fatto di volere valorizzare la partecipazione delle donne al voto del 2 giugno 1946, anche se le donne italiane avevano esercitato il diritto di voto per la prima volta tra marzo e aprile del 1946 per le elezioni amministrative di 5722 comuni. In queste elezioni non poche donne furono elette nei consigli comunali e nelle lezioni del successivo autunno in 26 furono elette sindaco. Su questa prima esperienza di governo femminile si veda A. CATIZONE, M. PONZANI, *Le sindache d'Italia. Viaggio nella storia delle amministratrici italiane*, Roma, 2021

Indubbio è, infatti, l'effetto diffusivo che il divieto di discriminazione in base al sesso ha avuto rispetto alla sfera familiare, a quella lavorativa, a quella dell'accesso agli uffici pubblici e alle cariche elettive. Ciò sembra, nel tempo, aver dato una risposta al monito che avrebbe espresso S. Moller Okin, «[q]uante più cose una cultura richiede o esige dalle donne nella sfera domestica, tanto minori saranno le loro opportunità di raggiungere l'eguaglianza con gli uomini in una delle due sfere»<sup>5</sup>, così combattendo il tentativo di rinchiudere ancora le donne in quella sfera privata che ha costituito per secoli anche la loro gabbia. Una sfera i cui confini, dettati dalla natura come dalla cultura, si sono nel tempo trasformati in barriere, in ostacoli, spesso insormontabili, per quelle donne che avessero voluto approfondire il proprio impegno *anche* nella sfera esterna e pubblica<sup>6</sup>.

Questo effetto di espansione del divieto di discriminazione può essere così riferito al matrimonio nell'art. 29 Cost., che le Costituenti vollero «improntato all'eguaglianza morale e giuridica dei due coniugi», portando in questo modo l'impeto del principio di eguaglianza dentro la famiglia. Emerse qui, nelle parole della deputata Maria Maddalena Rossi, la volontà di riconoscere la diversità dei compiti dell'uomo e della donna all'interno della famiglia, una diversità che non doveva essere negata ma non doveva neanche essere intesa come *disparità di compiti*, trasformandosi in occasione di discriminazione<sup>7</sup>.

Anche l'ambito della sfera lavorativa è investito della stessa luce dell'eguaglianza, rinvenibile nel testo dell'art. 37 Cost. Si può leggere in apertura della disposizione l'intento di nobilitare la persona femminile nell'attribuirle l'aggettivo di "lavoratrice", che la collega alla particolare prospettazione della democrazia repubblicana "fondata sul lavoro" dell'art. 1; e che si accompagna nell'art. 4 all'affermazione del legame tra lo svolgimento di una attività lavorativa e il «progresso materiale o spirituale della società»<sup>8</sup>. Ancora la dichiarazione, non scontata, dell'attribuzione alla donna lavoratrice degli stessi diritti e della stessa

---

<sup>5</sup> S. M. OKIN, *Diritti delle donne e multiculturalismo*, Milano 2007, p. 8 ss.

<sup>6</sup> *Ibid.*, p. 8, osserva come, considerando una comunità politica quale *gruppo culturale*, proprio alle donne è affidato il compito di preservare, difendere e trasmettere le "pratiche culturali", legate al matrimonio, alla custodia e all'educazione dei figli, alla gestione dei beni familiari. Questo complesso di attribuzioni hanno in concreto assorbito il tempo e l'energia delle donne, limitando il loro spazio e la loro presenza alla sfera interna, familiare, privata e sottraendole alla sfera esterna e pubblica, che si è così storicamente conformata ai caratteri di coloro che la occupavano, cioè gli uomini

<sup>7</sup> M. D'AMICO, *Una parità ambigua*, cit., p. 62, ricorda che l'eco dell'affermazione del principio di eguaglianza in base al sesso fu presente nell'approvazione del testo dell'art. 29, nella seduta dell'Assemblea Costituente del 21/4/1947, nella quale M. M. Rossi affermò che "non accettare il principio della parità morale e giuridica dei coniugi significa porsi in contrasto con un principio che è stato accettato e approvato recentemente da tutta l'Assemblea". L'idea che l'eguaglianza non possa prescindere dalla diversità è richiamata da A. CELOTTO, *Art. 3*, cit., pp. 67-68, che evidenzia come il concetto di eguaglianza si distingua per questo da quello di identità: questo assume che «ci troviamo di fronte ad un oggetto»; quella, invece, «presuppone due oggetti comunque diversi», p. 68, come diversi sono e devono restare l'uomo e la donna. Su questo aspetto anche L. FERRAJOLI, *La differenza sessuale e la garanzia dell'eguaglianza*, in *Dem. dir.*, 2, 1993, p. 49, ritiene necessario, in contrapposizione al pensiero femminista, *rifondare* il concetto di eguaglianza senza fare *astrazione* dalla differenza sessuale. In altri termini, la differenza sessuale, tra uomo e donna non va annullata; non è questa la via per ottenere l'eguaglianza, ma piuttosto una mera omologazione che nega la diversità, anziché affermarla e tutelarla

<sup>8</sup> Sugli articoli 1 e 4 della Costituzione si vedano più di recente N. URBINATI, *Art. 1*, Roma, 2017 e M. SALVATI, *Art. 4*, Roma, 2017

retribuzione dell'uomo lavoratore, a parità di lavoro, combatteva, nelle parole della deputata Maria Federici, una «certa tendenza all'autosvalutazione, perché la donna ritiene secondario, semplicemente integrante, il lavoro suo e quindi il guadagno che le spetta, di fronte al salario del marito o del capofamiglia»<sup>9</sup>. Una tendenza che, più spesso di quanto si creda, è presente ancora oggi nelle scelte di molte donne.

Anche qui, tuttavia, ritroviamo la consapevolezza di una diversità tra uomo e donna, rivelata dal riconoscimento della funzione *essenziale* della stessa all'interno della famiglia. *Essenziale*, come proposto dal deputato Aldo Moro e poi accettato dagli altri Costituenti, e non *prevalente*<sup>10</sup>, aggettivazione che avrebbe, di nuovo, rinchiuso la donna nella sfera privata e domestica. Doveva, invece, trovare spazio quell'equilibrio tra le due sfere, interna ed esterna, che il principio di eguaglianza reclamava, nella consapevolezza di una riconfermata diversità di ruoli, che non doveva però tradursi in disparità e, nuovamente, in discriminazione.

### 1.1. L'accesso agli uffici pubblici e alle cariche elettive

Infine, anche l'accesso agli uffici pubblici e alle cariche elettive, per queste con tempi più lunghi, ha conosciuto l'effetto *espansivo* del principio di eguaglianza nel disposto dell'art. 51 Cost. Nota è la vicenda della sua definizione, che vide il coinvolgimento compatto di tutte le Costituenti nell'opporsi alla formulazione originaria: «tutti i cittadini d'ambo i sessi possono accedere agli uffici pubblici in condizioni di eguaglianza, *conformemente alle loro attitudini*, secondo norme stabilite dalla legge»<sup>11</sup>. Nel testo proposto la deputata Maria Federici ravvisava «un'intenzione particolare», cioè quella di introdurre dei limiti all'accesso delle donne agli uffici pubblici.

Questa *intenzione* era provata dalla presenza di due “barriere”: la prima era quella che collegava l'attitudine al sesso, collegamento inaccettabile, dato che questo doveva ritenersi del tutto indifferente rispetto alla attività lavorativa da svolgere. In proposito, la deputata Maria Federici osservava che le *attitudini* non

---

<sup>9</sup> Assemblea Costituente, seduta antimeridiana del 10/5/1947. Questa idea del minor valore del lavoro femminile veniva ancora confutata dalla deputata M. Federici nella seduta del 10/5/1947, nella quale, a proposito della essenziale funzione della donna all'interno della famiglia, la stessa evidenziò come “appartenga all'esperienza di tutti (...) che la donna dispieghi nella famiglia un complesso grandioso di attività, il cui valore è notevolissimo anche dal punto di vista economico. Sul punto ancora M. D'AMICO, *Una parità ambigua*, cit., p. 66. Sono parole che suonano quanto mai attuali in riferimento alla recente esperienza della pandemia, che ha caricato sulle donne il maggior peso del lavoro a distanza e della cura familiare, talora nel più profondo disinteresse, quando non nell'ignoranza delle autorità politiche. Ma anche in condizioni, per così dire ordinarie, il contributo che le donne danno nella sfera familiare, nelle sue plurime forme, ha un valore economico elevatissimo, come indicato dal A. SMERILLI, *Donna Economia. Dalla crisi ad una nuova stagione di speranza*, Milano, 2020, che cita un rapporto di Oxfam, secondo il quale il lavoro non retribuito svolto dalle donne in tutto il mondo, se rapportato ad un'unica impresa, le darebbe un volume d'affari di 10 mila miliardi di dollari all'anno, pari a 43 volte quello della Apple

<sup>10</sup> Si veda ancora la ricostruzione dei lavori dell'Assemblea Costituente in M. D'Amico, *Una parità ambigua*, cit., p. 64 ss.

<sup>11</sup> Assemblea Costituente, seduta del 22/5/1947

potevano, e non possono, *provarsi* se non con l'effettivo svolgimento del lavoro, per cui «escludere le donne da determinati lavori significherebbe non provare mai la loro attitudine a compierli»<sup>12</sup>. La seconda barriera era nascosta nelle parole «secondo norme stabilite dalla legge», parole che apparivano *sospette*. Infatti il riferimento alle «norme stabilite dalla legge» da un lato era «ozioso, poiché tutte le disposizioni della Costituzione dovranno tradursi in norme di legge, espresse dalla legislazione positiva»; dall'altro lato esso avrebbe potuto aprire la strada all'introduzione di limitazioni a danno delle donne, «all'unico fine di tagliare la via d'accesso a tutti gli uffici pubblici e alle cariche elettive»<sup>13</sup>. La deputata Maria Federici propose di utilizzare un'altra dizione<sup>14</sup>, quella di «requisiti stabiliti dalla legge»<sup>15</sup>: questi, infatti, diversamente dalla attitudini, avrebbero potuto giustificare una limitazione o la previsione di un ulteriore elemento, in relazione allo svolgimento di particolari attività. In sostanza, sarebbe dovuta restare nella disponibilità del legislatore solo la disciplina di situazioni particolari riguardanti entrambi i sessi, lasciando intatto il principio della parità delle condizioni di accesso, anzi presupponendone l'esistenza<sup>16</sup>.

La proiezione del principio di eguaglianza nel pari accesso agli uffici pubblici e alle cariche elettive era, peraltro, immediatamente visibile nelle parole di apertura dell'art. 51 «Tutti i cittadini d'ambo i sessi», nelle quali, ancora la deputata Maria Federici leggeva l'impossibilità di fare del sesso un «fattore di discriminazione per il godimento dei diritti civili e sociali»<sup>17</sup>.

La storia ha, però, mostrato quanto a lungo questa affermazione di parità di accesso, soprattutto in riferimento alle cariche elettive, dello splendore del principio di eguaglianza abbia ricevuto solo una luce pallida e opaca, tanto da rendere necessario un successivo intervento del legislatore costituzionale, che nel 2003, come più avanti si dirà, ha rafforzato l'esigenza di parità della prima parte dell'art. 51, facendo carico alla Repubblica del compito di promuovere «con appositi provvedimenti le pari opportunità tra donne e uomini».

---

<sup>12</sup> Assemblea Costituente, seduta del 22/5/1947

<sup>13</sup> Assemblea Costituente, seduta del 22/5/1947

<sup>14</sup> Contenuta in un emendamento presentato da Costantino Mortati

<sup>15</sup> Introducendo così una riserva di legge assoluta

<sup>16</sup> Le preoccupazioni espresse dalle Costituenti avrebbero trovato eco nella sentenza n. 33 del 1960, che si celebra con questo seminario. Nel *considerato in diritto* n. 2 della sentenza si legge infatti: «L'art. 51 o, più esattamente, l'inciso "secondo i requisiti stabiliti dalla legge" non sta punto a significare che il legislatore ordinario possa, senza limiti alla sua discrezionalità, dettare norme attinenti al requisito del sesso, ma vuol dire soltanto che il legislatore può assumere, in casi determinati e senza infrangere il principio fondamentale dell'eguaglianza, l'appartenenza all'uno o all'altro sesso come requisito attitudinario, come condizione, cioè, che faccia presumere, senza bisogno di ulteriori prove, l'idoneità degli appartenenti a un sesso a ricoprire questo o quell'ufficio pubblico: un'idoneità che manda agli appartenenti dell'altro sesso o è in possesso di costoro in misura minore, tale da far ritenere che, in conseguenza di codesta mancanza, l'efficace e regolare svolgimento dell'attività pubblica ne debba soffrire»

<sup>17</sup> Nella seduta del 22/5/1947 la deputata M. Federici affermava anche: «È strano che la donna, che paga le tasse e sopporta tutti gli oneri della vita sociale, non debba poi avere la possibilità di procedere nella carriera in condizioni di eguaglianza con gli uomini?»

## 2. Il primo tratto del percorso dialettico: la legge 81 del 1993 e la sentenza 422 del 1995

Il primo intervento del giudice costituzionale in materia di parità di accesso alle cariche elettive ha origine dalla previsione dell'art. 5.2 della legge 81 del 1993<sup>18</sup>, che, all'ultimo periodo, stabiliva che «nelle liste dei candidati nessuno dei due sessi può essere di norma rappresentato in misura superiore ai due terzi»<sup>19</sup>. Il Consiglio di Stato, infatti, sollevava a riguardo una questione di legittimità costituzionale in riferimento agli artt. 3.1, 49 e 51.1 (nel vecchio testo) della Costituzione, e la successiva sentenza n. 422 del 1995<sup>20</sup>. Nell'articolata motivazione con cui la Corte accoglie la questione sollevata, è possibile individuare alcuni punti di orientamento.

Il primo luogo il giudice costituzionale lega il principio della parità di accesso alle cariche elettive dell'art. 51.1 Cost. (vecchio testo) alla formulazione del principio di eguaglianza del primo comma dell'art. 3 e al relativo divieto di operare discriminazioni, raccordando il divieto di discriminazione in base al sesso al diritto di accesso agli uffici pubblici e alle cariche elettive; ciò preclude qualsiasi possibilità di operare distinzioni basate sul sesso e comporta “l'irrelevanza giuridica del sesso” in ambito elettorale.

Il fatto che l'art. 51.1 specifichi «cittadini dell'uno e dell'altro sesso», specificazione che potrebbe apparire superflua, andava spiegato, secondo la Corte, con la volontà dei Costituenti di valorizzare la partecipazione delle donne al voto del referendum istituzionale del 2 giugno del 1946. Veniva cioè messo in luce il loro diritto di elettorato attivo, peraltro già affermato dall'art. 48 Cost. con la formula «Sono elettori tutti i cittadini uomini e donne». Al tempo stesso, si voleva ribadire la piena parità tra i sessi nell'accesso agli uffici pubblici e alle cariche elettive, cioè il diritto di elettorato passivo delle donne<sup>21</sup>. In sostanza, per la Corte l'affermazione dell'eguaglianza tra uomo e donna del primo comma dell'art. 3 imponeva di considerare assolutamente indifferente il sesso dei candidati nell'accesso alle assemblee rappresentative.

---

<sup>18</sup> Legge 25/3/1993 n. 81 “Elezione diretta del Sindaco, del Presidente della Provincia, del Consiglio comunale e del Consiglio provinciale”. A questa disciplina era seguita la legge 23/2/1995 n. 43 “Nuove norme per la elezione dei Consigli delle regioni a statuto ordinario”, che introduceva anche in questo caso un sistema di elezione misto. Questo percorso di riforma è stato completato con la l. c. n. 1 del 1999, che introduce, quale modello di forma di governo regionale definito in Costituzione, per quanto sempre derogabile dagli Statuti, quella con elezione diretta del presidente, in luogo della precedente che era parlamentare assembleare “pura”

<sup>19</sup> Similmente, la legge 43 del 1995 qualche tempo dopo avrebbe disposto in modo analogo in riferimento alle liste regionali e provinciali, art. 1.5 e 6

<sup>20</sup> Corte Costituzionale, sentenza 12/9/1995 n. 422. Va rilevato che l'impugnazione dell'art. 5.2 della legge 81 del 1993 aveva ad oggetto la versione originaria della disposizione, che conteneva l'espressione “di norma”, in riferimento alla presenza di un sesso nelle liste in misura non superiore ai due terzi. Questa formulazione, secondo il Consiglio di Stato remittente, era dotata di valore precettivo, valore che non era comunque venuto meno successivamente, con la soppressione dell'inciso, intervenuta con la legge 15/10/1993 n. 415

<sup>21</sup> Corte Costituzionale, sentenza 12/9/1995 n. 422, cons. dir. 3

Tuttavia, forse, il richiamo dell'art. 51.1 ad entrambi i sessi, riguardo al riconoscimento del diritto di elettorato passivo, avrebbe potuto essere letto oltre che, come la Corte fa, in riferimento al primo comma dell'art. 3, anche in riferimento al secondo comma, cioè alla prospettiva sostanziale dell'eguaglianza.

Quella condizione di esclusione delle donne dalla maggior parte degli uffici pubblici e dei diritti elettorali, che la Corte richiama<sup>22</sup>, condizione della quale i Costituenti erano certamente avveduti, ben avrebbe potuto rappresentare la base per un'attivazione del legislatore, volta alla rimozione degli ostacoli ad un'effettiva eguaglianza. Infatti, nella storia repubblicana, se dal lato dell'elettorato attivo la parità affermata dall'art. 48 era stata di per sé sufficiente a conseguire l'eguaglianza, diversamente dal lato dell'elettorato passivo la semplice affermazione dell'art. 51.1 non si era rivelata idonea a raggiungere lo stesso obiettivo, come la scarsa presenza delle donne nelle assemblee elettive già da tempo aveva dimostrato. Di fronte alla *sbilanciata* attuazione dell'eguaglianza tra uomini e donne nel campo dei diritti politici, i diritti fondamentali di partecipazione democratica, sarebbe stata possibile già negli anni Novanta del secolo scorso un'apertura al profilo dell'eguaglianza sostanziale<sup>23</sup>.

Proseguendo nel suo ragionamento, alla irrilevanza giuridica del sesso nell'accesso alle cariche elettive la Corte collegava poi una immediata conseguenza: se il sesso non può rappresentare un fattore in grado di incidere sulla elezione, non può esserlo nemmeno riguardo alla candidatura<sup>24</sup>. In poche parole la Corte creava, senza approfondirne gli argomenti a sostegno, un legame di pregiudizialità e di consequenzialità logica tra candidabilità ed eleggibilità; tale che un qualunque intervento sulla prima si rifletteva inevitabilmente sulla seconda<sup>25</sup>.

In questo passaggio la Corte procede a qualificare la previsione dell'art. 5.2 della legge 81 del 1993 come una "quota", poiché *impone* che le liste debbano avere una particolare composizione "in ragione del sesso dei candidati"<sup>26</sup>. Questa affermazione la porta a configurare la misura introdotta come un'azione positiva, configurazione che viene ricavata dai lavori preparatori della legge, a dispetto della formulazione

---

<sup>22</sup> Corte costituzionale, sentenza 12/9/1995 n. 422, cons. dir. 3

<sup>23</sup> Su questo aspetto si richiama L. GIANFORMAGGIO, *Eguaglianza formale e sostanziale: il grande equivoco*, in *Foro it. Vo.* 119, n. 6, 1996, M. CARTABIA, *Il principio di pari opportunità nella giurisprudenza costituzionale*, Intervento presentato all'incontro: *I primi 50 anni delle donne in magistratura: quali prospettive per il futuro*, Roma, 2013, p. 53. A D'ALOIA, *Argomenti per uno statuto costituzionale delle azioni positive: uno sguardo all'esperienza italiana*, in L. CALIFANO (a cura di), *Donne, politica e processi decisionali*, Torino, 2004, p. 34, parla a riguardo di un percorso fatto di più tappe successive, una "linea progressiva" verso l'eguaglianza nell'elettorato passivo, il cui percorso è disegnato attorno all'elemento centrale della Costituzione repubblicana: la pari dignità della persona. Si veda anche A. FALCONE, *Partecipazione politica e riequilibrio di genere nelle Assemblee elettive e negli organi di governo: legislazione e giurisprudenza costituzionale nell'ordinamento italiano*, in *Rivista AIC*, 1, p. 20

<sup>24</sup> Corte Costituzionale, sentenza 12/9/1995 n. 422, cons. dir. 4

<sup>25</sup> Si tratta di un'affermazione che la Corte stessa avrebbe poi smentito nel 2003, con la sentenza n. 49, ma che già allora avrebbe potuto essere messa in dubbio, considerando, ad esempio, l'ipotesi di liste bloccate nelle quali la presenza di donne come candidate non è seguita dalla loro elezione se, come spesso è accaduto, le donne sono collocate nella parte più bassa della lista, cioè nelle ultime posizioni, ben oltre il numero dei seggi che normalmente vengono assegnati alla lista a conclusione della competizione elettorale

<sup>26</sup> Corte Costituzionale, sentenza 12/9/1995 n. 422, cons. dir.4

apparentemente neutra dell'art. 5.2<sup>27</sup>. Nelle parole della Corte le azioni positive sono volte «a favorire il raggiungimento di una parità non soltanto formale, bensì anche sostanziale tra i due sessi nell'accesso alle cariche elettive»; qui però il terreno di indagine deve spostarsi, perché non è più il primo comma dell'art. 3 che viene in gioco, ma l'eguaglianza sostanziale del secondo comma<sup>28</sup>.

Su questo terreno la Corte sviluppa il secondo punto del suo ragionamento, nel quale le azioni positive, in quanto misure volutamente diseguali<sup>29</sup>, vedono limitato il loro campo di azione alla rimozione degli ostacoli “di ordine economico e sociale” dell'art. 3.2 Cost., cioè alla eliminazione delle “diseguaglianze materiali tra gli individui” che possono compromettere il pieno esercizio dei diritti fondamentali<sup>30</sup>. Ciò che ad un'azione positiva è sempre precluso, pur se rispettosa dei fini e dei confini ad essa assegnati, è di incidere sul contenuto dei diritti fondamentali, compromettendo l'eguale misura della loro garanzia a tutti i cittadini. E questo è proprio lo scenario prospettato dalla disposizione impugnata, che, in deroga alla assoluta parità espressa dall'art. 51.1 Cost., accresce il contenuto del diritto di elettorato passivo a favore dei componenti di “un gruppo che si ritiene svantaggiato”, cioè le donne, e a danno degli altri cittadini<sup>31</sup>, attribuendo alle prime, attraverso la quota nella lista dei candidati, il risultato della elezione, che dovrebbe invece scaturire dalla libera competizione elettorale. In sostanza, la misura prevista dall'art. 5.2 non solo costituisce un'azione positiva operante in un ambito diverso da quello economico-sociale, quello dei diritti fondamentali e in specie di elettorato passivo, ma, di più, mira ad attribuire un risultato, l'elezione, che è ben più della realizzazione delle eguali condizioni di partenza dell'art. 3.2 Cost.<sup>32</sup>, configurandosi quale «discriminazione attuale come rimedio a discriminazioni passate»<sup>33</sup>. Echeggia in questa espressione della Corte un'accezione velatamente negativa dell'azione positiva, della quale sembra mettersi in evidenza più l'aspetto del diseguale trattamento che quello dell'effetto di riequilibrio di situazioni diseguali. Non può di certo nascondersi che le azioni positive possono essere percepite come *discriminatorie*<sup>34</sup>, in quanto esse

---

<sup>27</sup> *Ibid.*, cons. dir. 5

<sup>28</sup> *Ibid.*, cons. dir. 5

<sup>29</sup> Sul tema delle azioni positive si vedano tra gli altri B. PEZZINI, *Principio costituzionale di uguaglianza e differenza tra i sessi (a proposito della legge 125/91 sulle azioni positive)*, in *Pol. Dir.*, 1, 1993, p. 51 ss., L. FERRAJOLI, *La differenza sessuale*, cit. p. 49 ss., M. CARTABIA, *Le azioni positive come strumento del pluralismo?*, in R. BIN, C. PINELLI (a cura di), *I soggetti del pluralismo nella giurisprudenza costituzionale*, Torino, 1996, p. 65 ss., M. AINIS, *Cinque regole per le azioni positive*, in *Quad. cost.*, 2, 1995, p. 359 ss., *La parità tra i sessi nella rappresentanza politica: le questioni aperte*, in R. BIN, G. BRUNELLI, A. PUGIOTTO, P. VERONESI (a cura di), Torino, 2003, M. CAIELLI, *Azioni positive*, in *Dig. Disc. Pubbl., Aggiornamento*, Torino, 2008, p. 115 ss. e più recentemente A. DEFFENU, *Il principio di pari opportunità di genere nelle istituzioni politiche*, Torino, 2012, p. 173 ss.

<sup>30</sup> Corte Costituzionale, sentenza 12/9/1995 n. 422, cons. dir. 6

<sup>31</sup> *Ibid.*, cons. dir. 6

<sup>32</sup> *Ibid.*, cons. dir. 7. All'inizio del considerato in diritto 7, la Corte sente quasi il bisogno di giustificare la sua posizione, ribadendo il suo costante impegno per rimuovere ogni forma di discriminazione, “giudicando favorevolmente ogni misura intesa a favorire la parità effettiva”

<sup>33</sup> Corte Costituzionale, sentenza 12/9/1995 n. 422, cons. dir. 6

<sup>34</sup> Poiché, alterando lo stato di fatto esistente nel momento in cui vengono assunte, possono essere percepite come formalmente discriminatorie

introducono trattamenti realmente differenziati che avvantaggiano un gruppo a discapito di un altro: da qui la denominazione di *reverse discrimination*. Se, tuttavia, si guarda al loro obiettivo, alla loro funzione di ripristino di eguali condizioni di partenza, se ne coglie la vera natura, ben espressa da una definizione data dal Tribunale Costituzionale Spagnolo nel 1992<sup>35</sup>, di *derecho desigual equalatorio*<sup>36</sup>. Questa prospettiva dell'eguaglianza, che è quella sostanziale, nel tessuto della Costituzione repubblicana, va, inoltre, riferita non solo all'individuo in quanto tale, ma anche all'individuo *inteso* come formazione sociale, cioè come parte di un gruppo, nel quale egli realizza la sua dimensione di socialità e dispiega la sua personalità, come vuole l'art. 2 Cost. Realizzare l'eguaglianza sostanziale, dunque, richiede di non limitare l'osservazione alla condizione del singolo, poiché la situazione di diseguaglianza può essere colta solo guardando al gruppo. Ed è in riferimento a questo che occorre definire l'intervento di riequilibrio del legislatore, che può servirsi dell'azione positiva<sup>37</sup>.

Questa potrà e dovrà essere proporzionata, adeguata, sussidiaria e temporanea<sup>38</sup>, e potrà e dovrà assumere forme diverse e graduazioni diverse, in relazione alla particolare condizione del gruppo e all'ambito in cui è destinata ad operare. Allo stesso modo, l'obiettivo dell'eguaglianza sostanziale può ben ammettere che la misura positiva proietti i suoi effetti al di là dell'ambito economico e sociale, espresso nel testo dell'art. 3.2. Se, infatti, le azioni positive hanno il loro primo fondamento proprio in questa disposizione<sup>39</sup>, l'indicazione testuale dei soli ostacoli di ordine economico e sociale non può valere ad escludere ulteriori spazi di intervento per le stesse (e in tal senso il silenzio non dovrebbe poter essere inteso come divieto), laddove così richieda l'esigenza di riequilibrio.

---

<sup>35</sup> Tribunal Constitucional - Sala Primera, 14/12/1992, Recurso de Amparo n. 2.281/1989

<sup>36</sup> Così come efficacemente afferma A. D'ALOIA, *Eguaglianza sostanziale*, cit., p. 222, che richiama, appunto, l'idea di misure normative volte ad eliminare una situazione di diseguaglianza attuale, riportando una condizione di eguaglianza.

<sup>37</sup> A. D'ALOIA *Eguaglianza sostanziale*, cit., p. 230, richiama in questo senso l'espressione di M. Barbera (nota 39), che configura le azioni positive come una "critica dell'eguaglianza formale", poiché essa appare *ripiegata prevalentemente* "nella logica individualistica, dove la debolezza dei soggetti svantaggiati, considerati individualmente, non sarebbe in grado di proporre e di pretendere la giusta attenzione del decisore politico". La prospettiva, per così dire, collettiva è presente anche in A. CELOTTO, *Art. 3*, cit., p. 72, che la esprime in riferimento all'affermazione della *pari dignità sociale*, «nel senso che nello Stato contemporaneo la garanzia e lo sviluppo dei diritti e delle libertà del singolo, che ha come presupposto l'eguaglianza, è possibile solo nella pienezza della dimensione collettiva, cioè all'interno dell'eguaglianza politica, economica e sociale del Paese»

<sup>38</sup> I caratteri delle azioni positive in questo campo sono ben descritti da A. D'ALOIA, *Eguaglianza sostanziale*, cit., p. 287 ss., che a p. 247 le definisce come *tecnica progressiva*, che esprimono la loro dinamica incrementale, riconducibile alla rimozione degli ostacoli dell'art. 3.2. A proposito della durata dell'azione positiva, l'A. preferisce parlare di superabilità (p. 301), nel senso che per sua natura l'azione positiva deve contenere necessariamente in sé il seme della propria distruzione, data dall'aver raggiunto l'obiettivo dell'eguaglianza. Si può qui richiamare la sentenza della Corte di Giustizia UE C-450/93, del 17/10/1995, nel caso Kalanke, che, pur ritenendo che la normativa tedesca esaminata fosse in contrasto con la direttiva 76/207 (Direttiva del Consiglio 9/2/1976, 76/207/CEE sull'attuazione del principio della parità di trattamento tra gli uomini e le donne per quanto riguarda l'accesso al lavoro, alla formazione professionale e le condizioni di lavoro), ha tuttavia espresso un'apertura verso misure di favore volte a promuovere le pari opportunità, laddove modulate e correttamente graduate, nonché proporzionate, adeguate e non automatiche (par. 22). È di questo avviso A. D'ALOIA, *Eguaglianza sostanziale*, cit., pp. 337-338, nota 390

<sup>39</sup> *Ibid.*, p. 254

Del resto è la stessa trama del disegno costituzionale che finalizza l'eguaglianza sostanziale al pieno sviluppo della persona umana, insieme alla realizzazione di un'effettiva partecipazione all'organizzazione non solo economica e sociale, ma anche politica del Paese, disegnando, in tal modo, una sorta di *continuum* dentro al quale la Repubblica è chiamata a “rimuovere gli ostacoli”<sup>40</sup>.

Infine, ultimo ambito su cui la Corte sviluppa la sua decisione è quello della rappresentanza politica, che costituisce «connotato essenziale e principio supremo della nostra Repubblica»<sup>41</sup>, e che risulterebbe “irrimediabilmente” compromesso da una previsione come quella oggetto di scrutinio.

La nozione di rappresentanza politica che la Corte sembra avere in mente in questo passaggio ne riflette il carattere unitario ed eguale, confermato dalla formulazione dell'art. 67 Cost. di rappresentanza della Nazione, carattere che sarebbe inciso da una previsione che favorisce l'elezione delle donne, attraverso la necessaria presenza di candidati di entrambi i sessi nelle liste. Ciò contaminerebbe, infatti, la citata unitarietà e neutralità, perché legherebbe l'eletto ad un'appartenenza specifica, quella sessuale. In realtà, una simile visione della rappresentanza politica sembra ancora tributaria verso l'assetto socio-politico dello Stato liberale<sup>42</sup>, nel quale unitarietà e neutralità erano garantite dalla limitazione del suffragio, che restituiva un'assemblea pienamente capace di esprimere le istanze di quegli elettori, appartenenti alla classe borghese, che erano effettivamente rappresentati. A restare fuori erano le altre classi sociali e, trasversalmente, le donne.

Ma lo stato social-democratico della Costituzione repubblicana presenta una società plurale e composita, formata da gruppi diversi, fatta da donne come da uomini, ed è da questa pluralità che occorre guardare alla nozione di rappresentanza politica e alle forme della sua unità. In tal senso, diversamente dalla Corte, non sembra sostenibile l'argomento che l'unitarietà e la neutralità della rappresentanza sarebbero alterate da interventi volti a sostenere le candidature femminili: perché non è affatto provato che le donne elettrici voterebbero solo donne o dovrebbero sentirsi rappresentate solo da donne<sup>43</sup>.

---

<sup>40</sup> Ancora A. D'ALOIA, *Eguaglianza sostanziale*, cit., p. 364, ritiene non “prospettabile una netta distinzione tra ambito economico-sociale e ambito politico”. Configurando gli ostacoli richiamati dall'art. 3.2 come ostacoli “anche politici”, e ritenendo che la loro eliminazione può ben investire sia i “segmenti principalmente di natura economica e sociale (...)” sia i “segmenti collegati alla partecipazione alla esperienza politica e democratica”

<sup>41</sup> Corte Costituzionale, sentenza 12/9/1995 n. 422, cons. dir. 7

<sup>42</sup> Ancora A. D'ALOIA, *Eguaglianza sostanziale*, cit., p. 412 ss., richiama l'idea che un meccanismo di quote possa rappresentare una rottura del modello unitario della rappresentanza unitaria, poiché porrebbe “logiche di rappresentazione di identità collettive differenziate all'interno della generale comunità sociale”, p. 413. Al tempo stesso, però, invita a non “assolutizzare” una simile posizione, talora rivestita di una prospettiva “mitologica” (p. 414) e a osservare come nella Costituzione italiana siano presenti casi di “alterazione parziale” dello schema tradizionale della rappresentanza generale, come la rappresentanza delle minoranze linguistiche, considerata compatibile con il quadro costituzionale. Sul punto si veda più di recente L. Califano, *Parità dei diritti e discriminazioni di genere*, in *federalismi*, 7, 2021, spec. 65 ss.

<sup>43</sup> Questa idea richiama il concetto di «rappresentanza speculare» o *mirror representation* in W. KYMLICKA *La cittadinanza multiculturale*, Bologna, 1995, p. 241 ss., che la definisce come la situazione in cui «il legislativo è rappresentativo della popolazione in generale se esso rispecchia le caratteristiche etniche, di genere o di classe della popolazione», la cui realizzazione per l'A. non può però ritenersi uno strumento valido per migliorare la rappresentanza dei gruppi.

## 2.1. Il richiamo ai partiti politici

La Corte, in chiusura, quasi ad ammorbidire gli effetti della sua decisione, apre una strada alla compatibilità delle quote di candidature femminili nelle liste, che, «costituzionalmente illegittime in quanto imposte per legge», potrebbero «essere valutate positivamente», se introdotte volontariamente da gruppi o formazioni politiche, all'interno di statuti o regolamenti. Con ciò la Corte coinvolge in modo diretto i partiti politici in «un'intensa azione di crescita culturale», necessaria per realizzare «l'effettiva presenza paritaria delle donne nella vita pubblica», della cui assenza, nonostante la decisione assunta, essa è pienamente consapevole<sup>44</sup>.

Questo richiamo espresso all'impegno dei partiti politici nella concreta attuazione del principio della parità tra i sessi nell'accesso alle cariche elettive porta il discorso della Corte sul terreno della partecipazione politica, dei suoi soggetti e delle sue forme. Con la disposizione dell'art. 49 Cost., che riconosce a tutti i cittadini il diritto di associarsi liberamente in partiti, i Costituenti, come è noto, vollero affidare ai partiti politici un ruolo centrale e formidabile, cioè quello di farsi canali essenziali di comunicazione tra la collettività e le istituzioni e di formare la nuova comunità repubblicana sui principi della democrazia. A questo scopo, non appariva sufficiente il semplice riconoscimento della libertà di associazione dell'art. 18; occorre una previsione specifica, volta a valorizzare la configurazione dei partiti come luogo di composizione dei contrasti e di sintesi dei bisogni di una società divisa e conflittuale, quale era quella dell'Italia post bellica. In questa prospettiva, il partito diveniva la prima forma della partecipazione politica dei cittadini, attraverso la quale, prima ancora del momento elettorale, essi avrebbero potuto «determinare la politica nazionale», con «metodo democratico»<sup>45</sup>. E proprio a garanzia di questo metodo, di organizzazione interna come di coinvolgimento dei cittadini, si discusse in Assemblea Costituente della possibilità di disciplinare con legge i partiti politici<sup>46</sup>, poiché solo una piena democraticità interna avrebbe potuto assicurare agli stessi la capacità di «trasfondere (un) indirizzo democratico nell'ambito della vita politica del Paese»<sup>47</sup>. Prevalse, tuttavia, il timore che un intervento del

---

<sup>44</sup> Corte Costituzionale, sentenza 12/9/1995 n. 422, cons. dir. 7. A questa opera sono chiamate anche le stesse donne e il legislatore, benché attraverso altri tipi di interventi e di misure per conseguire «l'effettivo riequilibrio tra i sessi» nelle cariche elettive. Con la sentenza 422 la Corte ha dichiarato l'illegittimità conseguenziale di altre disposizioni del medesimo tenore di quella impugnata, l'art. 4.2 del Dpr 30/3/1957 n. 361 (TU per le elezioni della Camera dei deputati), come modificato dall'art. 1 della l. 277 del 1993, l'art. 1.6 della legge 23/2/1995 n. 43 e altre disposizioni relative alle elezioni comunali del TAA, FVG e VdA

<sup>45</sup> Si veda G. PASQUINO, *Art. 49*, in G. PASQUINO (a cura di), *Commentario della Costituzione, Rapporti politici – Art. 48-52*, A. COCCIA, E. BETTINELLI, E. ROSSI, Bologna-Roma, 1992, p. 2 ss., p. 4. Sui partiti politici nel sistema costituzionale italiano si vedano tra gli altri V. CRISAFULLI, *Partiti, Parlamento, Governo*, in *Stato, Popolo e Governo*, Milano, 1985; P. RIDOLA, *Partiti politici*, in *Enc. dir.*, vol. XXXII, Milano, 1982, p. 66 ss.; C. ROSSANO, *Partiti politici*, in *Enc. giur.*, vol. XXII, Roma, 1990; S. BARTOLE, *Partiti politici*, in *Nov. Dig. Disc. pubbl.*, vol. X, Torino, 1995, p. 705 ss.; G. RIZZONI, *Art. 49*, in R. BIFULCO, M. CARTABIA, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario della Costituzione*, vol. I, Torino, 2006, p. 981 ss.

<sup>46</sup> G. PASQUINO, *Art. 49*, cit. p. 7

<sup>47</sup> *Ibid.*, p. 13, le parole riportate sono del deputato Aldo Moro

legislatore potesse trasformarsi in un controllo dello Stato sui partiti, tanto vivo era ancora il ricordo della recente esperienza del fascismo. Ne derivò la mancanza espressa di qualunque riferimento ad una disciplina che desse forma ai contenuti dell'art. 49. E' rimasta, così, affidata alla sola iniziativa dei partiti la determinazione delle modalità con cui realizzare la partecipazione dei cittadini alla definizione della politica nazionale, modalità tra le quali, come Costantino Mortati ebbe modo di ricordare in Assemblea Costituente, vi è il "reclutamento politico", ovvero la selezione delle candidature<sup>48</sup>.

Che questa sia funzione propria dei partiti era stato riconosciuto dalla Corte nella sentenza n. 203 del 1975<sup>49</sup>, nella quale il giudice costituzionale confermava, quale «logico e naturale sviluppo» del ruolo dei partiti, il loro potere di «designare propri candidati al fine di meglio garantire la realizzazione di quelle linee programmatiche», da sottoporre «alla scelta del corpo elettorale»<sup>50</sup>. Questa libertà risulta parzialmente ridimensionata dalla sentenza n. 422 del 1995, dato che la Corte riversa proprio sui partiti l'impegno di fare del principio delle pari opportunità nell'accesso alle cariche elettive un criterio da seguire nella definizione delle liste dei candidati da presentare, permettendo loro ciò che è, invece, vietato al legislatore, cioè l'uso delle quote. E questo impegno, da tradurre in apposite disposizioni degli statuti, va inquadrato in quella «intensa azione di crescita culturale» verso l'effettiva parità, della quale partiti e formazioni politiche avrebbero dovuto farsi protagonisti.

### 3. Il secondo tratto del percorso dialettico: le modifiche costituzionali del 2001 e del 2003

Uno degli esiti più rilevanti della sentenza 422 è stato l'avvio di un profondo dibattito relativo alla concreta realizzazione della parità nell'accesso alle cariche elettive e agli uffici pubblici e alla ricerca degli strumenti più propri per raggiungerla. Si trattava di un effetto che si inscriveva in quella *azione di crescita culturale*, che la Corte aveva auspicato nella sua decisione. Di fronte, infatti, alla chiusura del giudice costituzionale

---

<sup>48</sup> G. PASQUINO, *Art. 49*, cit. p. 11, che ricorda come l'on. Mortati affermava che «è nei partiti che si selezionano gli uomini che rappresentano la nazione in Parlamento».

<sup>49</sup> Corte Costituzionale, sentenza 27/9/1975 n. 203. La Corte aveva dichiarato infondata la questione di legittimità sollevata dal Pretore di Segni riguardo all'art. 327 del Dpr 16/5/1964 n. 570 (Testo Unico della legge per la composizione e la elezione degli organi delle amministrazioni comunali) in riferimento agli artt. 48 e 51 della Costituzione. La disposizione, secondo il ricorrente, si poneva in contrasto con la Costituzione in quanto affidava ai gruppi elettorali la facoltà di stabilire liberamente l'ordine in cui indicare i candidati nelle liste, incidendo sulla libertà di scelta dell'elettore "da un punto di vista psicologico" e sul "diritto di ogni candidato a concorrere alle elezioni in condizioni di eguaglianza con gli altri", cons. dir. 2. Nella sentenza 9/2/2017 n. 35, con cui la Corte ha dichiarato l'incostituzionalità della legge elettorale 6/5/2015 n. 52, la Corte è tornata a riferirsi ai partiti politici, affermando, nel cons. dir. 11.2, che «la selezione e la presentazione delle candidature (sentenze [n. 429 del 1995](#) e [n. 203 del 1975](#)) nonché, come nel caso di specie, l'indicazione di candidati capilista, è anche espressione della posizione assegnata ai partiti politici dall'art. 49 Cost., considerando, peraltro, che tale indicazione, tanto più delicata in quanto quei candidati sono bloccati, deve essere svolta alla luce del ruolo che la Costituzione assegna ai partiti, quali associazioni che consentono ai cittadini di concorrere con metodo democratico a determinare, anche attraverso la partecipazione alle elezioni, la politica nazionale.»

<sup>50</sup> Corte Costituzionale, sentenza 27/9/1975 n. 203, cons. dir. 3. Per la Corte, nella piena "facoltà di presentare proprie liste di candidati" risiedeva la libertà di indicare all'interno delle liste l'ordine di presentazione delle candidature

riguardo alle azioni positive in materia elettorale, la scelta fu quella di intervenire sul testo della Costituzione, dando esplicito fondamento e rinnovato vigore al principio delle pari opportunità.

Il processo di riforma costituzionale, che ha inizio con le leggi 2 e 3 del 2001<sup>51</sup>, relative all'attuazione della parità di accesso alle cariche elettive, rispettivamente per le Regioni a Statuto speciale e per quelle a Statuto ordinario. In entrambi i casi, viene attribuito al legislatore regionale il compito di promuovere «condizioni di parità per l'accesso alle consultazioni elettorali», allo scopo «di conseguire l'equilibrio nella rappresentanza dei sessi»<sup>52</sup>, compito arricchito nell'art. 117.7 Cost., per le regioni ordinarie, con la previsione esplicita della rimozione di «ogni ostacolo che impedisce la piena parità degli uomini e delle donne nella vita sociale culturale ed economica».

In questo rinnovato quadro si colloca anche la riforma dell'art. 51 Cost., avvenuta con la legge cost. 1 del 2003<sup>53</sup>, che ha introdotto, come è noto, un nuovo periodo al primo comma del testo originario: «A tal fine la Repubblica promuove con appositi provvedimenti le pari opportunità tra donne e uomini». Questa formulazione ha, innanzitutto, il grande merito di avere esplicitato il legame tra il principio delle pari opportunità e la prospettiva sostanziale dell'eguaglianza, prima solo implicitamente tratteggiato. La scelta di indicare, infatti, la Repubblica come soggetto primo dell'azione di riequilibrio richiama immediatamente il suo ben più esteso compito di rimozione degli ostacoli, di ordine economico e sociale, che impediscono il pieno sviluppo della persona umana dell'art. 3.2 Cost. Dunque, il profilo sostanziale dell'eguaglianza viene portato anche nell'ambito elettorale e, con esso, la possibilità di fare ricorso a “misure diseguali”, volte a garantire eguali condizioni di partenza, pur se senza incidere sulla sostanza e sulla struttura del diritto di elettorato passivo. Ne deriva che l'eguaglianza sostanziale perseguita dall'art. 51.1, nell'ambito delle cariche elettive, non è che una specie del più ampio *genus* dell'eguaglianza sostanziale cui mira l'art. 3.2<sup>54</sup>. Una risposta chiara alle parole della Corte nella sentenza 422 del 1995, parole che la stessa Corte avrebbe ripreso nell'ordinanza n. 39 del 2005<sup>55</sup>. In questa decisione essa, proprio

---

<sup>51</sup> L. c. 31/1/2001 n. 2 “Disposizioni concernenti l'elezione diretta dei Presidenti delle regioni a Statuto speciale e delle Province autonome di Trento e Bolzano”; l. c. 18/1/2001 n. 3 “Modifiche al Titolo V della parte seconda della Costituzione”

<sup>52</sup> 31 Si veda l'art. 3.1 Stat. Sicilia, l'art. 15.2 Stat. Sardegna, l'art. 15.1 Stat. Val d'Aosta, l'art. 12.1 Stat. Friuli Venezia Giulia, l'art. 47.4 Stat. Trentino Alto Adige

<sup>53</sup> L.c. 30/5/2003 n. 1 “Modifica dell'art. 51 della Costituzione”. Sul nuovo dell'art. 51 di veda M. MIDIRI, *Art. 51*, in R. BIFULCO, M. CARTABIA, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, a cura di, Torino, 2006, p. 101 ss. Sull'evoluzione del sistema costituzionale riguardo alle pari opportunità non può non richiamarsi il lavoro di, *Il principio di pari opportunità*, cit., che analizza le diverse sfaccettature del principio

<sup>54</sup> Il legame tra l'art. 3 e l'art. 51 Cost, viene fatto risalire alla sentenza della Corte Costituzionale n. 33 del 1960 da M. CARTABIA, *Il principio di pari opportunità nella giurisprudenza*, cit., p. 57

<sup>55</sup> Corte Costituzionale ordinanza 12/1/2005 n. 39. La questione sollevata dal Consiglio di Stato riguardava la legittimità costituzionale dell'art. 61.1, a) del d.lgs. n. 29 del 1993, nella parte in cui riserva alle donne, a garanzia delle pari opportunità, almeno un terzo dei posti di componente delle commissioni di concorso per l'accesso alla Pubblica amministrazione, in riferimento agli artt. 3 e 51 Cost nel vecchio testo. La Corte ha dichiarato la manifesta infondatezza della questione, proprio perché il giudice remittente non aveva tenuto conto dell'intervenuta revisione costituzionale dell'art. 51

riguardo all'art. 51.1 nel testo riformato, avrà modo di affermare che esso «non si limita più a disporre che “la diversità del sesso, in sé e per sé considerata, non può essere mai ragione di discriminazione legislativa”», rappresentando solo «una sorta di specificazione» del principio di eguaglianza formale dell'art. 3.1; diversamente la nuova formulazione «assegna ora alla Repubblica anche un compito di promozione delle pari opportunità tra donne e uomini»<sup>56</sup>, rivelando, così, il suo legame con l'obiettivo dell'eguaglianza sostanziale. La revisione dell'art. 51, inoltre, si poneva come tratto finale di un percorso di riforma che, come sopra ricordato, si era avviato qualche anno prima riguardo agli enti regionali, soggetti anch'essi della funzione di *promozione* della parità e dell'opera di *rimozione degli ostacoli*, insieme alla Repubblica. E vale la pena di ricordare come il riferimento alla Repubblica, egualmente a quanto accade per la disposizione di apertura della Costituzione e degli artt. 2 e 3, coinvolge tutti i soggetti dell'ordinamento costituzionale nell'impegno per le pari opportunità, si estende, cioè, a tutte le diverse articolazioni della sua dimensione plurale. Ciò riveste quello stesso impegno di una connotazione che non può dirsi solo debolmente programmatica, ma più profondamente vincolante e in grado di dare copertura costituzionale a tutti i necessari e successivi interventi del legislatore futuro.

#### **4. Il terzo tratto del percorso dialettico: la sentenza della Corte Costituzionale n. 49 del 2003**

Il mutato quadro costituzionale che si è descritto fa da sfondo alla sentenza della Corte n. 49 del 2003<sup>57</sup>, di poco precedente alla pubblicazione della legge di revisione costituzionale dell'art. 51 Cost. (n. 1 del 2003), ma di certo permeata dello stesso spirito riformatore.

L'impianto della decisione, infatti, sembra inserirsi nel percorso di valorizzazione e promozione delle pari opportunità, sancito dalle modifiche della Costituzione, proponendosi come risposta alle scelte del legislatore costituzionale, maturate dalla pronuncia del 1995. Ma la Corte sembra anche volersi fare attore di quella “intensa azione di crescita culturale”, che nella decisione 422 essa aveva in realtà affidato ai partiti, alle forze politiche e al “diretto impegno dell'elettorato femminile”<sup>58</sup>.

Trascinata, dunque, dalla stessa onda di cambiamento da essa sollevata, la Corte si trova a decidere della legittimità costituzionale degli artt. 2.2 e 7.1 della l. r. Val d'Aosta 13/11/2002, n. 21, in materia di elezione del consiglio regionale, rispetto agli artt. 3.1 e 51.1 (vecchio testo) della Costituzione. In particolare, le disposizioni censurate prescrivevano che le liste per l'elezione del consiglio regionale dovessero

---

<sup>56</sup> Corte Costituzionale ordinanza 12/1/2005 n. 39, cons., p. 5

<sup>57</sup> Corte Costituzionale, sentenza 10/2/2003, n. 49, sulla quale si vedano i contributi di G. BRUNELLI, *Divieto di discriminazioni e diritti di cittadinanza*, in C. CALVIERI (a cura di). *Divieto di discriminazione e giurisprudenza costituzionale*, Atti del Seminario di Perugia, 18 marzo 2005, Torino, 2005, L. CARLASSARE, *La parità di accesso alle cariche elettive nella sentenza n. 49: la fine di un equivoco*, e S. MABELLINI, *Equilibrio dei sessi e rappresentanza politica: un revirement della Corte*, in *Giur cost.*, 1, 2003, p. 364 ss. e p. 372 ss.

<sup>58</sup> Corte Costituzionale, sentenza 12/9/1995 n. 422, cons. dir. 7

comprendere candidati di entrambi i sessi, a pena di invalidità dichiarata dall'ufficio elettorale regionale. Nella motivazione della sentenza la Corte, con abilità e una certa disinvoltura, ribalta il precedente del 1995, facendo cadere uno ad uno gli argomenti utilizzati. Così fa, innanzitutto, riguardo al contenuto della disposizione impugnata: questa, infatti, non lega in alcun modo l'appartenenza ad uno dei due sessi all'eleggibilità o alla candidabilità dei cittadini e non si può configurare come requisito ulteriore per l'una o per l'altra. Ne discende l'impossibilità che la stessa incida tanto sull'esercizio del voto, quanto sui diritti dei cittadini eleggibili, perché il vincolo che essa pone ha come unici destinatari i partiti o i gruppi politici e le loro "libere scelte". Ad essi sarà vietato di confezionare liste con candidati tutti dello stesso sesso. E' su di essi che grava, dunque, il vincolo legislativo, così come su di essi opera l'eventuale sanzione di invalidità della lista<sup>59</sup>. Questa limitazione nella definizione delle liste dei candidati agisce, poi, in un momento che precede la competizione elettorale, lasciando intatta la libertà di scelta degli elettori per la lista, così come per i candidati<sup>60</sup>. In sostanza, la disposizione censurata presenta caratteri affatto diversi da quella oggetto della sentenza 422 del 1995, sia per il soggetto coinvolto, non il cittadino e il suo diritto di elettorato passivo, ma i partiti e i gruppi che presentano le liste; e sia per il momento in cui essa esplica i suoi effetti, e cioè non nella fase dell'elezione, ma in quella, anteriore, della formazione delle liste<sup>61</sup>.

La Corte procede, successivamente, a chiarire la natura della disposizione impugnata, che non appartiene alle «misure legislative, volutamente diseguali», che il legislatore può utilizzare solo sul terreno delle diseguaglianze economiche e sociali, restandogli precluso di incidere sul contenuto dei diritti fondamentali, come il diritto di elettorato passivo. Non si tratta, in altri termini, di quelle azioni positive nelle quali si era imbattuta nel 1995, che prevedono un trattamento diseguale per favorire gruppi svantaggiati o compensare la condizione di svantaggio, attribuendo direttamente un risultato<sup>62</sup>. Nessun diritto fondamentale in questo caso viene toccato, perché tutti i cittadini restano «egualmente eleggibili sulla base dei soli ed eguali requisiti prescritti»<sup>63</sup>. In questo passaggio, la Corte dà alla disposizione regionale una configurazione che la mette al riparo dalle censure di incostituzionalità: la quota di candidati di sesso femminile prevista è solo un criterio di selezione delle candidature<sup>64</sup>, che si pone come semplice

---

<sup>59</sup> Corte Costituzionale, sentenza 10/2/2003, n. 49, cons. dir. 3.1

<sup>60</sup> *Ibid.*, cons. dir. 3.1

<sup>61</sup> Si potrebbe forse dire che la Corte nella sentenza n. 49 dia sviluppo a quanto affermato nella sentenza 422 del 1995, sostanzialmente configurando quell'invito, indicato nell'*obiter dictum* del cons. dir. 7, come una prescrizione rivolta alle formazioni politiche dal legislatore regionale, «de disposizioni impugnate dalla legge elettorale della Valle d'Aosta operano su questo terreno, introducendo un vincolo legale rispetto alle scelte di chi forma e presenta le liste», sentenza n. 49 del 2003, cons. dir. 4

<sup>62</sup> *Ibid.*, cons. dir. 3.1. Va notato che la Corte non fa alcun riferimento alla formula "azioni positive"

<sup>63</sup> *Ibid.*, cons. dir. 3.1

<sup>64</sup> Così G. BRUNELLI, *Divieto di discriminazioni*, cit., p. 15

misura antidiscriminatoria, per la quale non operano i limiti posti alle azioni positive<sup>65</sup>. E che sia così è confermato dal fatto che la legge non individua un sesso da favorire, ma fa riferimento in modo indifferente a candidati «di entrambi i sessi»; ed è confermato anche dal fatto che nessun diverso trattamento essa dispone tra candidati «in ragione del sesso»<sup>66</sup>.

Con inattesa sintesi la Corte poi affronta il tema, centrale nella decisione del 1995, della lesione che una misura di quote nelle liste arrecherebbe al carattere unitario della rappresentanza politica. Qui la Corte si limita ad affermare che le quote non sono in grado di creare «alcuna relazione giuridicamente rilevante» tra gli elettori di un sesso e gli eletti dello stesso sesso<sup>67</sup>. Non c'è, in altri termini, come osservato, alcuna evidenza che l'elettore voti un candidato del proprio stesso sesso, ovvero che le elettrici votino solo candidate, dando così vita ad una forma di rappresentanza di genere<sup>68</sup>.

Nell'ultima parte della sua decisione, la Corte cerca di saldare i contenuti della stessa con il precedente del 1995. Per fare questo essa riprende l'argomento del vincolo posto dalla legge valdostana sulle scelte dei partiti e procede ad inserirlo nel mutato quadro costituzionale, fatto delle modifiche degli statuti speciali<sup>69</sup>, conseguenti alla l. c. 2 del 2001, e del nuovo art. 117.7 Cost, che riguarda le regioni a statuto ordinario. L'obiettivo del riequilibrio tra i sessi nell'accesso alle cariche elettive, secondo la Corte, ne risulta rafforzato, richiedendo una «doverosa azione promozionale», specie riguardo alla legislazione elettorale, dato che si registra «in modo incontrovertibile», «uno squilibrio di fatto tuttora esistente nella presenza dei due sessi nelle assemblee rappresentative»<sup>70</sup>. Per superare questo squilibrio la Corte aveva espressamente richiamato nella sentenza 422 l'iniziativa<sup>71</sup> dei partiti e dei gruppi politici, in quanto è ad essi che la Costituzione ha affidato il compito di «organizzare la partecipazione politica dei cittadini, anche

---

<sup>65</sup> Si veda M. D'AMICO, *Il legislatore reintroduce le quote rosa?*, in *Studium iuris*, 2004, p. 434 ss., spec. p. 438. Tale carattere antidiscriminatorio è reso palese della formulazione neutra della disposizione «candidati di entrambi i sessi», così G. BRUNELLI, *Divieto di discriminazioni*, cit., p. 15-16. Le azioni positive portano con sé l'idea di favorire categorie che si trovino in situazioni di svantaggio, attribuendo alle stesse condizioni speciali e diverse (L. CARLASSARE, *La parità di accesso alle cariche elettive nella sentenza n. 49*, cit., p. 367, nota 9), e destinate ad operare temporaneamente, cioè fino a quando persisterà una determinata situazione di fatto; diversamente le misure antidiscriminatorie «tematizzano l'elemento che può causare discriminazione, ma senza connettervi l'attribuzione di benefici differenziati», e possono richiedere una durata prolungata, in quanto funzionali a soddisfare «un'esigenza di eguaglianza che rimane, comunque, invariata»

<sup>66</sup> Corte Costituzionale, sentenza 10/2/2003, n. 49, cons. dir. 2

<sup>67</sup> *Ibid.*, cons. dir. 3.3

<sup>68</sup> G. BRUNELLI, *Divieto di discriminazioni*, cit., p. 16 e Corte Costituzionale, sentenza 10/2/2003, n. 49, cons. dir. 3.3

<sup>69</sup> La l. c. 2/2001 ha prodotto modifiche degli statuti delle regioni ad autonomia speciale: art. 3.1 St. Sicilia, art. 15.2 St. Val d'Aosta, art. 12.2 st. Friuli Venezia Giulia, art. 117.2 St. Trentino Alto Adige. Lo statuto sardo era stato modificato nell'art. 15.2, secondo paragrafo, inserendo il periodo: «Al fine di conseguire l'equilibrio della rappresentanza dei sessi, la medesima legge promuove condizioni di parità per l'accesso alle consultazioni elettorali», poi soppresso dall'art. 1.1 a) della l. c. 7/2/2013 n. 3. Questa ha sostituito l'art. 16 dello Statuto, che nel nuovo comma 2 affida alla legge regionale per l'elezione del Consiglio regionale la promozione «di condizioni di parità nell'accesso alla carica di Consigliere regionale». Al «fine di conseguire l'equilibrio tra uomini e donne nella rappresentanza»

<sup>70</sup> Corte Costituzionale, sentenza 10/2/2003, n. 49, cons. dir. 4. Qui la Corte parla chiaramente delle cause di questo squilibrio, che sono tanto storiche, quanto, oggi, di natura economica, sociale e di costume

<sup>71</sup> Si veda G. LUCHENA, *Le azioni positive nelle recenti riforme costituzionali: il difficile equilibrio tra misure preferenziali e tutela delle posizioni soggettive dei terzi*, in *Rass. parlam.*, 2, 2003, p. 427 ss., p. 440

e principalmente attraverso la selezione e la indicazione dei candidati»<sup>72</sup>, intervento da concretizzare in disposizioni organizzative interne degli statuti o dei regolamenti. Tuttavia, la Corte è oggi costretta a constatare come quell’invito non abbia ricevuto alcun seguito ed è costretta ad ammettere la necessità dell’intervento del legislatore regionale che, *in via sostitutiva*, stabilisce ciò che i partiti non hanno *spontaneamente* voluto disporre. Il carattere sostitutivo e la natura blanda della previsione che impone la quota nella formazione delle liste escludono che possa risultare in qualche modo lesa la libertà di scelta dei partiti. Nelle parole della Corte, la norma ad effetto antidiscriminatorio<sup>73</sup> realizza, infatti, una compressione *minima* della libertà dei partiti, così come *minima* è la sua portata. Infatti «Le “condizioni di parità” fra i sessi, che la norma costituzionale richiede di promuovere, sono qui imposte nella misura minima di una non discriminazione, ai fini della candidatura, a sfavore dei cittadini di uno dei due sessi»<sup>74</sup>. Potrebbe forse leggersi qui l’idea che la parità sia un principio costituzionale che può limitare altri diritti costituzionalmente sanciti, come l’autonomia dei partiti riconosciuta dall’art. 49 Cost., in un’opera di bilanciamento che deve dare voce ad entrambi<sup>75</sup>.

In sostanza, il sistema delle quote così introdotto non elimina l’autonomia decisionale dei partiti, ma la comprime nella misura in cui è necessario perché si realizzi la parità di accesso delle donne nelle assemblee rappresentative. Ed è una compressione minima, perché volta soltanto ad impedire che si produca una discriminazione palese tra i due sessi al momento della selezione delle candidature, che possa condurre in astratto anche alla “totale esclusione” dei soggetti appartenenti all’uno o all’altro sesso<sup>76</sup>.

## **5. Il quarto tratto del percorso dialettico: gli effetti della sentenza 49 del 2003 sulla legislazione elettorale**

Sul piano della legislazione elettorale, la sentenza 49 del 2003 sembra aver quasi subito influenzato la disciplina per l’elezione dei membri del Parlamento Europeo. La legge 90 del 2004 (l. 8/4/2004 n. 909) introduce, nel testo emendato dell’art. 56 del d.lgs. 198 del 2006<sup>77</sup>, il principio delle pari opportunità nell’accesso alla carica di parlamentare europeo. In particolare, l’art. 56.1 stabilisce che nell’insieme delle

---

<sup>72</sup> Corte Costituzionale, sentenza 10/2/2003, n. 49, cons. dir. 4.4

<sup>73</sup> La Corte afferma che la disposizione legislativa regionale non prevede «alcuna misura di “diseguaglianza” allo scopo di favorire individui appartenenti a gruppi svantaggiati, o di “compensare” tali svantaggi attraverso vantaggi legislativamente attribuiti», Corte Costituzionale, sentenza 10/2/2003, n. 49, cons. dir. 3.1

<sup>74</sup> *Ibid.*, cons. dir. 4.1

<sup>75</sup> Il meccanismo del bilanciamento tra diritti vuole che alla riduzione del livello di protezione di uno corrisponda la crescita del livello di protezione dell’altro diritto in gioco, si veda già M. CARTABIA, *I principi di ragionevolezza e proporzionalità nella giurisprudenza costituzionale italiana*, Conferenza trilaterale delle Corti costituzionali italiana, portoghese e spagnola, Roma, Palazzo della Consulta 24-26 ottobre 2013, p. 1 ss.

<sup>76</sup> Corte Costituzionale, sentenza 10/2/2003, n. 49, cons. dir. 4.1

<sup>77</sup> Dlgs 11/4/2006 n. 198 “Codice delle pari opportunità tra uomo e donna, a norma dell’art. 6 della legge 28/11/2005, n. 246”

liste circoscrizionali che recano lo stesso contrassegno, “nessuno dei due sessi può essere rappresentato in misura superiore ai due terzi dei candidati”. L’elemento di novità della disciplina è dato dalla previsione di una misura sanzionatoria per i movimenti e i partiti politici che non si attengono alla prescrizione del primo comma, misura che consiste nella riduzione dell’importo del rimborso per le spese elettorali<sup>78</sup> “fino ad un massimo della metà, in misura direttamente proporzionale al numero dei candidati in più rispetto al massimo consentito” (art. 56.2). A ciò si aggiunge la dichiarazione di inammissibilità delle liste circoscrizionali, in cui sia indicato più di un candidato, “che non prevedono la presenza di candidati di entrambi i sessi” (art. 56.2). La disciplina normativa combina due tipi di misure: una prescrittiva, relativa alla composizione delle liste, il comma 1; ed una sanzionatoria, nel caso di violazione della prescrizione, nel comma 2. Di rilievo, rispetto all’obiettivo delle pari opportunità, è la *strategia promozionale* espressa dal comma 3 dell’art. 56, che contiene una misura premiale<sup>79</sup> per quei partiti o gruppi politici organizzati che “abbiano avuto proclamata eletta (...) una quota superiore ad un terzo di candidati di entrambi i sessi”<sup>80</sup>. In altri termini, il legislatore non si limita a prevedere quote di candidati nelle liste, con la contestuale statuizione di una sanzione pecuniaria in caso di mancato rispetto della quota; ma introduce un meccanismo che *premia* le formazioni politiche che rispettano e promuovono la parità nell’accesso alle cariche elettive. La via per la rimozione degli ostacoli che impediscono le pari opportunità, dunque, assume qui le diverse forme della prescrizione di quote, della sanzione a garanzia della loro osservanza e del meccanismo premiale per chi concretamente si adopera nel fine di raggiungerle: tutti strumenti che ritrovano il loro fondamento nell’art. 51.1 della Costituzione. Riguardo alle elezioni del PE, la successiva legge 65 del 2014<sup>81</sup> ha introdotto ulteriori misure per rafforzare la rappresentanza di genere. In particolare, l’art. 1.2 a) stabilisce che le liste dei candidati devono avere, a pena di inammissibilità, una composizione paritaria: nessun sesso può avere un numero di candidati superiore alla metà; a ciò si aggiunge le necessità che i primi due candidati siano di sesso diverso. Inoltre, lo stesso art. 1.2 c) prevede la possibilità di esprimere tre preferenze, che devono però riguardare candidati di sesso diverso (c. d. tripla preferenza di genere), a pena di annullamento della seconda e della terza preferenza<sup>82</sup>. Gli esiti di queste innovazioni normative hanno condotto ad un notevole incremento del numero delle parlamentari europee elette per

---

<sup>78</sup> Fissato dalla l. 3/6/1999 n. 157

<sup>79</sup> Data dalla assegnazione della somma derivante dall’applicazione della sanzione indicata dal comma 2

<sup>80</sup> Art. 56.3, la somma viene ripartita in misura proporzionale ai voti ottenuti da ciascun partito o gruppo politico organizzato

<sup>81</sup> Legge 22/4/2014 n. 65

<sup>82</sup> L’art.1 limitava alle elezioni per il 2014 l’annullamento della sola terza preferenza. L’ufficio elettorale procede, nel caso di violazione della regola della presenza paritaria di candidati nelle liste, alla cancellazione dei candidati del sesso sovrarappresentato, a partire dall’ultimo, fino al raggiungimento della parità. Se, in esito a questa operazione, il numero dei candidati presenti nella lista si riduce sotto il minimo, la lista viene ricsusata (art. 1.2 b). Inoltre lo stesso ufficio accerta che le liste indichino i candidati in modo alternato per sesso e, se così non è, procede a modificare l’ordine della lista, collocando, dopo il primo, un candidato di sesso diverso

l'Italia pari al 39,7% nelle elezioni del 2014<sup>83</sup> e al 41,1% nelle elezioni del 2019, percentuale al di sopra della media europea (40,6%).

### 5.1. La legislazione elettorale nazionale

La promozione delle pari opportunità nell'accesso alle cariche elettive non ha avuto eguale fortuna nella legge per l'elezione del parlamento nazionale, di due anni successiva alla sentenza 49 del 2003<sup>84</sup>. La legge 270 del 2005<sup>85</sup>, infatti, ha modificato radicalmente il sistema elettorale disegnato dalle leggi 276 e 277 del 1993, ripristinando la formula proporzionale ma senza voto di preferenza, e accompagnandola, tuttavia, da forti correttivi, volti a mantenere, di fatto, l'assetto bipolare e la dinamica maggioritaria della competizione politica, nel frattempo maturata. Al criterio proporzionale per l'assegnazione dei seggi si abbinava una pluralità di clausole di sbarramento (diverse tra Camera e Senato e diverse per liste coalizzate e non coalizzate) e un premio di maggioranza consistente, aspetto, questo che sarebbe stato oggetto, come è noto della dichiarazione di illegittimità costituzionale della Corte nella sentenza 1 del 2014<sup>86</sup>. L'iter di approvazione del provvedimento, alquanto travagliato e burrascoso<sup>87</sup>, aveva visto la presentazione di un emendamento volto a garantire nelle liste la presenza di candidate in misura non inferiore al 30%. Si trattava di un accorgimento ancor più necessario, dato il carattere bloccato delle liste<sup>88</sup>, che obbligava, appunto, l'elettore a votare in blocco l'elenco dei candidati presenti, elenco predisposto dalle formazioni politiche. E' significativo ricordare che l'emendamento era stato presentato alla Camera dei deputati dai parlamentari della maggioranza ed era stato accettato dal governo<sup>89</sup>; ciononostante esso venne respinto a scrutinio segreto con 452 no e 140 si. Restava, dunque, affidata alla responsabilità delle formazioni politiche, richiamata dalla Corte nel 2003, la promozione della parità di accesso, che, tuttavia, data la presenza delle liste bloccate, non si sarebbe potuta esaurire nella sola inclusione delle donne nelle liste, un profilo per così dire formale, ma avrebbe richiesto sul piano sostanziale la loro collocazione in una posizione utile per essere poi effettivamente elette<sup>90</sup>.

<sup>83</sup> Si veda Camera dei deputati, XVIII Legislatura, *Legislazione e politiche di genere*, 5 marzo 2020, p. 73

<sup>84</sup> Si veda A. DEFFENU, *Il principio di pari opportunità*, cit. p. 57 ss.

<sup>85</sup> Legge 21/12/2005 n. 270 "Modifiche alle norme per l'elezione della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica"

<sup>86</sup> Corte Costituzionale sentenza 13/1/2014 n. 1

<sup>87</sup> Si veda P. L. PETRILLO, *La nuova legge elettorale per la Camera ed il Senato*, in *Rivista*, 1/2/2006

<sup>88</sup> Anch'esso oggetto della decisione di illegittimità della Corte nel 2014, a causa del carattere eccessivamente lungo delle stesse

<sup>89</sup> Un emendamento simile era stato poi proposto al Senato dal gruppo dell'Unione dove era stato respinto con 3 sì, 143 no e 8 astenuti

<sup>90</sup> Gli effetti del nuovo sistema elettorale sul tasso di presenza di donne nei due rami del parlamento, nelle legislature interessate dalla legge 270, la XV legislatura (2006-2008), la XVI (2008-2013) e la XVII (2013-2017) non sono, comunque, stati negativi, anche se non decisivi sul piano della parità. Infatti nelle XV leg. alla Camera sono state elette 108 donne e al Senato 44; nella XVI leg. alla Camera sono state elette 133 donne e al Senato 58; nella XVII leg. le deputate sono state 198 (il 31,4%) e le senatrici 92 (il 28,8%), si vedano i dati riportati in Camera dei deputati, XVIII

## 6. Il quinto tratto del percorso dialettico: le sentenze della Corte costituzionale n. 4 del 2010 e n. 81 del 2012

Si arriva così alla decisione n. 4 del 2010<sup>91</sup>, nella quale il giudice costituzionale è chiamato ad occuparsi del principio della parità di accesso alle cariche elettive in riferimento ad una legge elettorale regionale. In particolare, l'art. 4.3 della l. r. Campania 4 del 2009<sup>92</sup> introduceva, per la prima volta nell'ordinamento italiano, la *preferenza di genere*, dando all'elettore del consiglio regionale la possibilità di esprimere, oltre alla prima, anche una seconda preferenza: in questo caso la scelta sarebbe dovuta cadere su un candidato di sesso diverso rispetto alla prima, a pena di annullamento della seconda preferenza. La disposizione veniva impugnata per contrasto con l'art. 3 e l'art. 51.1 Cost., in riferimento al diritto di elettorato passivo, e con l'art. 48, in riferimento al diritto di elettorato attivo.

La Corte procede a definire lo spazio normativo dentro il quale si pone la legge campana, disegnandolo innanzitutto sulla base del nuovo testo dell'art. 51.1 e dell'art. 117.7 Cost. Il primo, in termini generali, il secondo, riguardo alle leggi regionali, esprimono entrambi l'obiettivo di promuovere la parità di accesso alle cariche elettive, attuazione diretta del principio di eguaglianza sostanziale dell'art. 3.2<sup>93</sup>. Elemento dello stesso spazio è poi lo Statuto regionale campano, che a chiusura dell'art. 5.3 affida alla legge elettorale regionale la promozione di «condizioni di parità per l'accesso di uomini e donne alle cariche di consigliere regionale mediante azioni positive», allo scopo di «conseguire il riequilibrio nella rappresentanza dei sessi»<sup>94</sup>. La Corte ascrive l'intervento dei due legislatori, costituzionale e statutario, al quadro di «storica sotto-rappresentanza delle donne nelle assemblee elettive», causata non da «preclusioni formali incidenti sui requisiti di eleggibilità» ma da «fattori culturali, economici e sociali». In sostanza, la Costituzione e lo Statuto regionale hanno recepito l'esigenza di dare «effettività al principio di eguaglianza astrattamente sancito», di fronte all'inattività del legislatore, nazionale e regionale, e delle formazioni politiche<sup>95</sup>. La Corte, successivamente, riconosce che i mezzi per realizzare le pari opportunità possono essere diversi. Essi, tuttavia, non devono in alcun modo interferire con le «scelte elettorali dei cittadini»:

---

Legislatura, *Legislazione e politiche di genere*, 5 marzo 2020, p. 69. Sugli effetti della legislazione elettorale sulla parità di genere nella rappresentanza, si veda V. FOGLIAME, *Parità di genere e rappresentanza politica. Il rendimento delle misure legislative promozionali*, Napoli, 2020, spec. p. 75 ss.

<sup>91</sup> Corte Costituzionale sentenza 14/1/2010 n. 4. Sulla sentenza n. 1/2014 si vedano, tra i numerosissimi contributi, *La crisi di legittimazione del governo rappresentativo. Riflessioni sulla sentenza della Corte costituzionale n. 1 del 2014*, in *Osservatorio costituzionale*, marzo 2014, i saggi di G. U. RESCIGNO, A. ANZON DEMMIG, A. MORRONE, A. D'ANDREA, E. LEHNER, pubblicati in *Giur. cost.*, 2014, p. 27 ss., i contributi raccolti nella stessa *Rivista*, p. 629 ss., in *Dibattito sulla sentenza della Corte costituzionale n. 1 del 2014 dichiarativa dell'incostituzionalità di talune disposizioni della l. n. 270 del 2005*, i commenti alla sentenza pubblicati sulla rivista *Consulta on line* e gli Atti del seminario «Le Corti e il voto». La sentenza della Corte costituzionale sul sistema elettorale (29 gennaio 2014), pubblicati in *Nomos*, 3, 2013.

<sup>92</sup> L. r. Campania 27/3/2009 n. 4

<sup>93</sup> La Corte qui non guarda più al principio di eguaglianza formale dell'art. 3.1

<sup>94</sup> Corte Costituzionale sentenza 14/1/2010 n. 4, cons. dir. 3.1

<sup>95</sup> *Ibid.*, cons. dir. 3.1

dunque, non sono ammesse misure che non si limitino a rimuovere gli ostacoli che impediscono di raggiungere il risultato della parità, ma che, invece, attribuiscono direttamente quel risultato, come affermato nella sentenza 422 del 1995; né possono ammettersi vincoli che incidano sulla parità di *chances* tra i candidati nella competizione elettorale, come dichiarato nella successiva sentenza 49 del 2003<sup>96</sup>. In questo passaggio la Corte accosta le due decisioni, proponendo una sostanziale *reinterpretazione* di quella del 1995 alla luce di quella del 2003, che dà alla sentenza 422 un nuovo significato, privo di quei contenuti ormai incompatibili con il mutato quadro costituzionale. Inoltre, essa si colloca in modo definitivo nella prospettiva dell'eguaglianza sostanziale, che non è soddisfatta da misure semplicemente dichiarative, ma che reclama una ben più incisiva opera di promozione e di rimozione degli ostacoli alla parità<sup>97</sup>. Ciò le permette di dare al suo ragionamento una linea di coerenza e di consequenzialità e di definire l'ambito rispetto al quale misurare la costituzionalità della disposizione censurata. Riguardo a questa, occorre accertare se essa sia in grado di “prefigurare il risultato elettorale”, determinando una composizione *alterata* dell'assemblea elettiva, rispetto a quello che risulterebbe in assenza della doppia preferenza di genere; e occorre accertare se essa sia in grado di dare «ai candidati dell'uno o dell'altro sesso maggiori opportunità di successo elettorale rispetto agli altri»<sup>98</sup>. In sostanza, la Corte si chiede se la doppia preferenza di genere prevista dalla legge regionale rientri tra gli strumenti ammessi, cioè volti a garantire uguali condizioni di partenza nell'accesso alle cariche elettive; o tra gli strumenti vietati, che mirano, diversamente, a far conseguire in modo diretto il risultato dell'elezione.

Qui la Corte non esita a ravvisare nella doppia preferenza di genere un carattere *meramente* facoltativo per l'elettore, che può decidere di non esprimerla o di esprimerla, con il solo vincolo, in questo caso, di scegliere un candidato di sesso diverso da quello indicato nella prima preferenza. Inoltre, la sanzione dell'annullamento, in caso di scelta di due candidati del medesimo sesso, colpisce solo la seconda preferenza, lasciando ferma la prima<sup>99</sup>. Ne discende, per il giudice costituzionale, che la misura legislativa non è in grado di prefigurare il risultato elettorale né di alterare “artificiosamente” la composizione del consiglio regionale. Dalla sua concreta applicazione, infatti, potrà derivare tanto una mutata composizione dell'organo, con un riequilibrio tra i due sessi, quanto la conferma della vecchia composizione, a vantaggio degli uomini, quanto ancora un nuovo squilibrio, con una prevalenza delle

---

<sup>96</sup> *Ibid.*, cons. dir. 3.2

<sup>97</sup> Questa collocazione della parità di accesso alle cariche elettive nella prospettiva dell'eguaglianza sostanziale aveva già trovato posto nelle parole della Corte nell'ordinanza 39 del 2005, già citata, nella quale, in riferimento al testo revisionato dell'art. 51.1, il giudice costituzionale aveva appurato che esso “non si limita più a disporre che «la diversità di sesso, in sé e per sé considerata, non può essere mai ragione di discriminazione legislativa» (...) e, quindi, a costituire una sorta di specificazione del principio di eguaglianza enunciato, a livello di principio fondamentale dall'art. 3, primo comma, della Costituzione, (...) ma assegna ora alla Repubblica anche un compito di promozione delle pari opportunità tra donne e uomini”, considerato in dir.

<sup>98</sup> Corte Costituzionale sentenza 14/1/2010 n. 4, cons. dir. 3.3

<sup>99</sup> *Ibid.*, cons. dir. 3.3

donne. La pluralità degli esiti possibili prova che la misura introdotta permette il riequilibrio della rappresentanza, senza imporlo: è «una misura promozionale, ma non coattiva». Non viene neanche incisa la libertà di voto dell'art. 48 Cost., poiché il legislatore può ben fissare i criteri con cui orientare le scelte dell'elettore, senza mai *comprimerle* o *condizionarle*, individuando il numero delle preferenze esprimibili o prevedendo, nel caso di formulazione di una seconda preferenza, una “condizione di genere”, che vincola sì l'elettore, ma solo limitatamente alla “facoltà aggiuntiva” che la legge regionale gli riconosce<sup>100</sup>. A conclusione di questo percorso la Corte si esprime sulla natura della doppia preferenza di genere, che qualifica come «misura riequilibratrice», con l'obiettivo di «ottenere indirettamente ed eventualmente il risultato di un'azione positiva»<sup>101</sup>. Riprendendo categorie utilizzate nei due precedenti, la doppia preferenza di genere viene, quindi, configurata come una *norma riequilibratrice*, sempre ammessa, che mira a raggiungere *il risultato di un'azione positiva*, sempre vietata, ma *in modo indiretto ed eventuale* e, per questo, compatibile con la Costituzione. E questa compatibilità è data dal fatto che il risultato non deriva dalla legge, ma dalle “libere scelte degli elettori”, che possono decidere di avvalersi o meno della misura. Sugli stessi elettori la Corte, dunque, *trasla* di fatto il compito di attuare il riequilibrio tra i sessi nella rappresentanza, facendone gli artefici di un'azione positiva, preclusa al legislatore<sup>102</sup>. In sostanza, di fronte alla inattività dei partiti e alla disarticolazione del sistema politico, la Corte valorizza il ruolo degli elettori. La parte finale della decisione contiene un ulteriore monito, analogo a quello già presente nella sentenza 422 del 1995, rivolto ai partiti e alle forze politiche, a farsi attori di una “intensa azione di crescita culturale”, per un'effettiva presenza paritaria di donne e uomini nella vita pubblica, un'azione nel solco della quale si colloca anche la doppia preferenza di genere<sup>103</sup>.

### 6.1. (segue) La sentenza della Corte Costituzionale n. 81 del 2012

Nel percorso dialettico tra Corte e legislatore si colloca anche la sentenza 81 del 2012, che decide con l'inammissibilità un conflitto di attribuzione sollevato dalla regione Campania contro il Presidente del Consiglio dei ministri. La vicenda trae origine dall'annullamento disposto dal Tar Campania, poi confermato dal Consiglio di Stato, dell'atto con cui il Presidente della Giunta regionale aveva nominato

---

<sup>100</sup> *Ibid.*, cons. dir. 3.3. La Corte fa qui notare come la seconda preferenza di genere “allarga lo spettro delle possibili scelte elettorali” diversamente da quasi tutte le leggi elettorali regionali che limitano la scelta dell'elettore ad una sola preferenza”.

<sup>101</sup> *Ibid.*, cons. dir. 3.3

<sup>102</sup> *Ibid.*, cons. dir. 3.3. A chiusura di questo passaggio la Corte specifica che nessuna alterazione viene prodotta dalla disposizione sull'elettorato attivo, dato che l'elettore può decidere di esprimere una sola preferenza per un candidato di uno qualunque dei due sessi; né sull'elettorato passivo, perché la «condizione di genere» non dà alcuna maggiore *chance* di essere eletti ai candidati dei due sessi, «posto il reciproco e paritario condizionamento tra i due generi nell'ipotesi di espressione di preferenza duplice».

<sup>103</sup> Che la Corte ritiene utile ma non decisiva, dato il carattere solo promozionale, nel garantire che quella presenza paritaria sia effettivamente raggiunta, cons. dir. 4.4

un assessore. Nell'esercitare il potere di nomina e revoca degli assessori, a lui attribuito dall'art. 122.5 Cost., il Presidente aveva violato l'art. 46.3 Statuto Campania, che richiede che le nomine degli assessori siano disposte nel «rispetto del principio di una equilibrata presenza di donne e uomini»<sup>104</sup>. Il ricorso era scaturito dal decreto<sup>105</sup> con cui il Presidente della giunta regionale, in esito alle dimissioni di un assessore di sesso maschile, lo aveva sostituito con un altro uomo. La Giunta regionale risultava, pertanto, formata da undici uomini e una sola donna (composizione peraltro uguale a quella precedente le dimissioni dell'assessore originariamente nominato), con ciò ponendosi in conflitto con l'art. 46.3 dello Statuto della Campania, che richiede, come già ricordato, il pieno rispetto di un'equilibrata presenza di donne e uomini<sup>106</sup>. Al di là della questione relativa alla natura di atto politico del decreto presidenziale di nomina degli assessori, cui si lega quella della discrezionalità della decisione e della conseguente impossibilità di un sindacato da parte del giudice amministrativo<sup>107</sup>, sotto il profilo della parità di genere, la decisione della

<sup>104</sup> Più recentemente la stessa questione si è presentata riguardo alla composizione della giunta regionale delle Marche, la cui composizione squilibrata (7 membri, di cui una sola donna), ha dato luogo ad un ricorso proposto al Tar Marche il 21/12/2020. Tale composizione è stata definita in contrasto con le disposizioni dello Statuto regionale, che stabiliscono all'art. 3.2 « Le leggi regionali garantiscono parità di accesso a donne e uomini alle cariche elettive e negli enti, negli organi e in tutti gli incarichi di nomina del Consiglio e della Giunta» e all'art. 7.2 «Nella prima seduta del Consiglio il Presidente della Giunta illustra il programma del governo regionale e presenta gli assessori, tra i quali indica il Vicepresidente chiamato a sostituirlo in caso di assenza o impedimento temporaneo, scegliendoli anche al di fuori dei componenti del Consiglio regionale e garantendo la presenza di entrambi i sessi». Anche per la regione Sicilia si è posto lo stesso problema con una giunta regionale composta da soli uomini, per effetto della sostituzione dell'unica donna con uomo, avvenuta con decreto del presidente della giunta regionale il 4/1/2021. E ciò a dispetto di quanto stabilito dall'art. 3 dello Statuto regione Sicilia (approvato con R.D.L. 15 maggio 1946, n. 455, come modificato e integrato dalla legge costituzionale 31 gennaio 2001, n. 2), che all'art. 3 dispone «L'Assemblea regionale è costituita di novanta Deputati eletti nella Regione a suffragio universale diretto e segreto, secondo la legge emanata dall'Assemblea regionale in armonia con la Costituzione e i principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica e con l'osservanza di quanto stabilito dal presente Statuto. Al fine di conseguire l'equilibrio della rappresentanza dei sessi, la medesima legge promuove condizioni di parità per l'accesso alle consultazioni elettorali»; e dalla l. r. 26 del 2020 (28 ottobre 2020, n. 26. Norme relative al funzionamento della forma di governo regionale, alla nomina ed alla revoca degli Assessori, alla conclusione anticipata della legislatura, in attuazione degli articoli 9, 10 e 8 bis dello Statuto della Regione), che all'art. 3.1 prevede che «Dopo la proclamazione il Presidente nomina gli assessori, tra cui un Vicepresidente, preponendoli ai singoli rami dell'amministrazione, assicurando che ogni genere sia rappresentato in misura non inferiore ad un terzo». Anche in questo caso è stato proposto ricorso al Tar Sicilia-Palermo, nel quale si afferma l'immediata precettività del principio dell'equilibrio di genere, in quanto «applicativo di precise disposizioni costituzionali e internazionali», e si chiede al Tribunale di dichiarare «l'immediata applicabilità delle norme sull'eguaglianza oppure di trasmettere gli atti alla Corte costituzionale per la dichiarazione di incostituzionalità del rinvio alla prossima legislatura», con il conseguente annullamento dei due decreti presidenziali di nomina degli assessori

<sup>105</sup> N. 136 del 16/7/2010, Affari generali della Presidenza collegamenti e con gli assessori

<sup>106</sup> L'art. 50.2 Stat. Campania prevede che la giunta sia composta da 12 assessori compreso il vicepresidente. Il ricorso era stato presentato da una donna avvocato, che, alle dimissioni dell'assessore sostituito con decreto presidenziale impugnato, si trovava nelle condizioni per essere nominata al suo posto. La mancata nomina riproponeva «il disequilibrio, già determinatosi in occasione della prima tornata di investiture, tra componenti di sesso femminile e componenti di sesso maschile, in violazione del dettato dell'art. 46 comma 3, dello Statuto della Regione Campania», Corte Costituzionale, sentenza 5/4/2012, fatto, 2

<sup>107</sup> E della conseguente sussistenza o meno in capo al Presidente della giunta regionale di una discrezionalità nel potere di decisione, si veda M. R. 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.it*, n. 13, 27 giugno 2012, 4 ss. Sulla decisione si vedano anche R. DICKMANN, *L'atto politico questo sconosciuto*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 9 ottobre 2012, M. BELLETTI, «Torniamo alla Statuto»... Regionale. *La rappresentanza di genere nelle Giunte regionali tra atto politico, atto*

Corte riveste un'importanza particolare. Il giudice costituzionale, infatti, configura le disposizioni costituzionali, art. 51.1 e 117.7 e statutaria, art. 46.3<sup>108</sup> in materia di pari opportunità tra donne e uomini, quali «principi di natura giuridica posti dall'ordinamento» e quali «canoni di legalità», il cui carattere vincolante limita «gli spazi della discrezionalità politica»<sup>109</sup>. «Il rispetto di tali vincoli», prosegue la Corte, «costituisce un requisito di legittimità e di validità dell'atto, sindacabile nelle sedi appropriate»<sup>110</sup>, e ciò, sembra dire la Corte, indipendentemente dalla connotazione dello stesso<sup>111</sup>. Ne discende che il Presidente della giunta regionale, pur titolare del «più ampio margine di scelta» nella formazione della giunta, in modo che essa possa corrispondere alle sue «valutazioni di natura politica e fiduciaria», deve comunque rispettare il “canone” della equilibrata presenza dei due generi nella sua composizione, canone che fa da *argine* alla sua discrezionalità<sup>112</sup>. Il principio della parità di genere contenuto nello Statuto campano viene, così, collegato dalla Corte al *sistema* degli artt. 51.1 e 117.7, con i quali il primo si trova «in armonia»<sup>113</sup>; e rispetto a tutte queste disposizioni la Corte non esita ad affermare che esse non hanno natura *promozionale* né *programmatica* né *di mero principio*<sup>114</sup>, ma carattere pienamente vincolante per tutti i soggetti dell'ordinamento giuridico<sup>115</sup>.

---

*di alta amministrazione e immediata precettività delle disposizioni statutarie*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2012, F. BILANCIA, *Ancora sull'«atto politico» e sulla sua pretesa insindacabilità giurisdizionale, una categoria tradizionale al tramonto?*, in *Rivistaic*, n. 4 del 2012, F. BLANDO, *«Atto politico» e Stato di diritto» nella sentenza n. 81 del 2012 della Corte costituzionale*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 31 ottobre 2012, F. COVINO, *La natura prescrittiva del principio del riequilibrio dei sessi nella rappresentanza politica*, in *Rivistaic*, n. 3 del 2012.

<sup>108</sup> Art. 46.3 Stat. Campania: «Il Presidente della Giunta regionale nei dieci giorni successivi nomina, nel pieno rispetto del principio di una equilibrata presenza di donne e uomini, i componenti la Giunta, tra i quali un vice-presidente, e ne dà comunicazione al Consiglio regionale nella prima seduta successiva alla nomina per la espressione del gradimento di cui all'articolo 48».

<sup>109</sup> Corte Costituzionale sentenza 5/4/2012, cons. dir. 4.2

<sup>110</sup> *Ibid.*, cons. dir. 4.2

<sup>111</sup> M. R. RODOMONTE, *Equilibrio di genere*, cit., p. 6.

<sup>112</sup> Corte Costituzionale sentenza 5/4/2012, cons. dir. 4.3. La Corte, concludendo per l'inammissibilità del conflitto sollevato, precisa nella parte finale della decisione che il carattere politico dell'organo presidenziale e la natura politica del suo potere di nomina degli assessori non implica che i suoi atti siano “tutti o sotto ogni profilo insindacabili”. Peraltro, le limitazioni così riconosciute non sono in grado di alterare “di per sé la natura politica del potere esercitato dal presidente”, avendo come unico effetto quello di *delimitare* il suo raggio d'azione, cons. dir. 4.3. Secondo M. R. RODOMONTE, *Equilibrio di genere*, cit., p. 6 ss., qui la Corte «rovescia» la «tradizionale equazione» che nella dottrina e nella giurisprudenza amministrativa ha sempre visto corrispondere «alla natura dell'atto la sua possibile sindacabilità»

<sup>113</sup> Corte Costituzionale sentenza 5/4/2012, cons. dir. 4.3

<sup>114</sup> Così come sostenuto dalla regione ricorrente, Corte Costituzionale sentenza 5/4/2012, fatto

<sup>115</sup> Sul carattere vincolante del principio della parità di accesso alle cariche elettive la Corte di era espressa qualche anno prima nella sentenza 143 del 2010, relativa ad un giudizio di legittimità costituzionale sollevato dal tribunale di Palermo, riguardo alla l. r. Sicilia 20/3/1951, n. 29 “Elezione dei Deputati all'Assemblea Regionale siciliana”. La Corte aveva, infatti, ribadito che l'esercizio della potestà legislativa anche primaria delle regioni “incontra necessariamente il limite del rispetto del principio di eguaglianza specificatamente sancito in materia dall'art. 51.1 (cons. dir. 4.1), che si configura come principio della legislazione statale, cui le regioni devono conformarsi nel disciplinare l'accesso alle cariche elettive; lo stesso art. 51, peraltro, nelle parole della Corte, riveste un “ruolo di garanzia generale di un diritto politico fondamentale, riconosciuto ad ogni cittadino con i caratteri dell'inviolabilità” (cons. dir. 4.1). Sul carattere precettivo del principio delle pari opportunità nell'accesso alle cariche elettive, si è espresso il Consiglio di Stato (sede giurisdizionale – sez. III), con l'ordinanza del 18/12/2020 (N. 09208/2020 Reg. Ric.), con la quale ha sospeso le elezioni degli Ordini territoriali dei Commercialisti, previste per il novembre 2020 e poi rinviate a febbraio 2021, a causa della pandemia. Il

## 7. La morfologia del principio delle pari opportunità e la legislazione elettorale

Il pur rapido esame delle decisioni del giudice costituzionale, svolto nelle pagine precedenti, permette di provare a ricostruire i tratti caratterizzanti il principio delle pari opportunità all'interno del sistema costituzionale.

In una prima fase, come si è visto, il principio viene associato alla prospettiva formale dell'eguaglianza e connesso semplicemente al divieto di discriminazione in base al sesso, cui viene riferita la previsione dell'art. 51.1 Cost. nel testo originario. Ciò esclude qualunque intervento promozionale, qualunque misura diseguale che possa avvantaggiare le donne (come un'azione positiva), poiché risulterebbe compromessa, appunto, l'indifferenza del sesso nell'accesso alle cariche elettive e poiché tali misure, ammesse nel campo economico e sociale, come indicato dall'art. 3.2, non possono trovare spazio nell'ambito dei diritti fondamentali, come il diritto di elettorato passivo. La riforma costituzionale del 2001, con le conseguenti revisioni degli statuti speciali, e quella del 2003, che modifica il testo dell'art. 51, introducono in Costituzione la necessità di azioni di promozione delle pari opportunità, che vengono affidate tanto alle regioni, quanto più estesamente alla Repubblica nel suo insieme. Questo mutato quadro giuridico e culturale vede la Corte protagonista di un vistoso cambio di rotta, che la porta ad ammettere misure promozionali, adesso classificate come *norme antidiscriminatorie*, che mirano a superare la condizione di squilibrio in cui si trovano le donne rispetto agli uomini nell'accesso alle cariche elettive (sentenza 49 del 2003). In questo modo, il principio delle pari opportunità viene definitivamente inserito nella prospettiva sostanziale dell'eguaglianza, configurando la parità perseguita da nuovo testo dell'art. 51.1 come espressione del più generale principio di eguaglianza del secondo comma dell'art. 3. In questo percorso, l'azione promozionale può assumere forme diverse, che vanno dalla quota di lista alla preferenza di genere, con l'ulteriore aggiunta di interventi premiali; e può essere accompagnata da strumenti sanzionatori diversi, che spaziano dall'inammissibilità della lista alla riduzione dei contributi elettorali. Il principio delle pari opportunità diviene così *principio di natura giuridica e canone di legalità*, capace di vincolare il legislatore nazionale così come quello regionale e, più ampiamente, le scelte dei soggetti dell'ordinamento giuridico (sentenza n. 81 del 2012).

---

Supremo organo amministrativo ha ribaltato la decisione assunta dal Tar Lazio (12/11/2020, n. 6927), che aveva respinto l'istanza di sospensiva delle elezioni presentata da una commercialista. Alla base della richiesta vi è il regolamento per l'elezione degli ordini, del tutto carente di disposizioni volte a promuovere le pari opportunità. Secondo il Consiglio di Stato, il fatto che non vi sia una norma di rango primario che dia attuazione dell'art. 51.1 Cost. non elimina il contrasto tra lo stesso e il citato regolamento elettorale, richiedendo un adeguamento dei suoi contenuti al precetto costituzionale. Diversamente, verrebbe "implicitamente ripristinata la distinzione tra norme precettive e norme meramente programmatiche (le quali non sarebbero immediatamente precettive), ripudiata sin dalla sentenza della Corte costituzionale n. 1 del 1956", pp. 5-6. Allo stesso tempo, si creerebbe "una sfera di insindacabilità dei regolamenti", che, benché in contrasto con la Costituzione, rimarrebbero vigenti solo per il fatto che non vi sia una disciplina legislativa ordinaria di attuazione, p. 6

Con questi caratteri il principio della parità di accesso alle cariche elettive si presenta nelle scelte del legislatore elettorale nazionale e regionale.

### 7.1. La legislazione elettorale regionale

Come è noto, la riforma introdotta con la l. c. 3 del 2001 affidava alle leggi delle regioni a statuto ordinario il compito di rimuovere gli ostacoli alla piena parità tra uomini e donne nella vita sociale, culturale ed economica e nell'accesso alle cariche elettive (art. 117.7 Cost.). In materia elettorale era poi stata approvata la legge 165 del 2004<sup>116</sup>, che, sulla scorta della previsione dell'art. 122 Cost. nel testo modificato dalla legge c. 1 del 1999, dettava i principi in materia di ineleggibilità e incompatibilità (artt. 1-2), di durata degli organi elettivi (art. 5) e di sistema di elezione (art. 4), senza nulla disporre riguardo alla parità di accesso alle cariche elettive. In assenza di interventi concreti da parte dei legislatori regionali, il legislatore statale ha successivamente introdotto, tra i principi che vincolano la potestà legislativa concorrente delle regioni ordinarie in materia elettorale, anche il principio delle pari opportunità<sup>117</sup>. Ciò è avvenuto con la l. 215 del 2012<sup>118</sup>, che, modificando la precedente disciplina della legge 165 del 2004, come detto completamente silente sulla questione, all'art. 3 disponeva che il legislatore regionale deve assicurare la promozione della parità tra donne e uomini nell'accesso alle cariche elettive, attraverso «la predisposizione di misure che permettano di incentivare l'accesso del genere sottorappresentato alle cariche elettive»<sup>119</sup>. La tiepida reazione a questa richiesta da parte delle regioni ha prodotto un nuovo, più recente, intervento dello Stato, con la legge 20 del 2016<sup>120</sup>, che rende più stringente l'obbligo delle regioni a provvedere e prospetta anche, alle stesse, soluzioni precise e definite.

In particolare, la promozione della parità di accesso viene declinata in forme diverse, stabilendosi che:

«1) qualora la legge elettorale preveda l'espressione di preferenze, in ciascuna lista i candidati siano presenti in modo tale che quelli dello stesso sesso non eccedano il 60 per cento del totale e sia consentita

---

<sup>116</sup> Legge 2/7/2004 n. 165 «Disposizioni di attuazione dell'art. 122, primo comma, della Costituzione», come modificato dall'art. 1.1 delle l. c. 22/11/1999 n. 1 «Disposizioni concernenti l'elezione diretta del Presidente della Giunta regionale e l'autonomia statutaria delle Regioni».

<sup>117</sup> A. DEFFENU, *Il principio di pari opportunità*, cit. p. 73 ss. e p. 91 ss.

<sup>118</sup> Legge 23/11/2012, n. 215 «Disposizioni per promuovere il riequilibrio della rappresentanza di genere nei consigli e nelle giunte degli enti locali e dei consigli regionali. Disposizioni in materia di pari opportunità nella composizione delle commissioni di concorso nelle pubbliche amministrazioni»

<sup>119</sup> Art. 3. «Modifica all'articolo 4 della legge 2 luglio 2004, n. 165, in materia di accesso alle candidature per le elezioni dei consigli regionali.

1. Al comma 1 dell'articolo 4 della legge 2 luglio 2004, n. 165, è aggiunta, in fine, la seguente lettera: «c-bis) promozione della parità tra uomini e donne nell'accesso alle cariche elettive attraverso la predisposizione di misure che permettano di incentivare l'accesso del genere sottorappresentato alle cariche elettive»

<sup>120</sup> Legge 15/2/2016 n. 20 «Modifica all'articolo 4 della legge 2 luglio 2004, n. 165, recante disposizioni volte a garantire l'equilibrio nella rappresentanza tra donne e uomini nei consigli regionali»

l'espressione di almeno due preferenze, di cui una riservata a un candidato di sesso diverso, pena l'annullamento delle preferenze successive alla prima;

2) qualora siano previste liste senza espressione di preferenze, la legge elettorale disponga l'alternanza tra candidati di sesso diverso, in modo tale che i candidati di un sesso non eccedano il 60 per cento del totale;

3) qualora siano previsti collegi uninominali la legge elettorale disponga l'equilibrio tra candidature presentate col medesimo simbolo in modo tale che i candidati di un sesso non eccedano il 60 per cento del totale» (art. 1)<sup>121</sup>.

Il carattere particolarmente dettagliato della previsione, che sembrerebbe alterarne la natura di disposizione di principio, può spiegarsi con il fatto che la promozione della parità nell'accesso alle cariche elettive costituisce uno dei modi in cui prende forma il principio di eguaglianza nell'ordinamento costituzionale, e questo può ben richiedere la definizione e l'indicazione di modelli *uniformi*, pur se generali<sup>122</sup>. Al tempo stesso, però, non può dirsi completamente eliso il margine di scelta delle regioni nel dettare la disciplina di attuazione e integrazione di quella statale<sup>123</sup>.

Con tempi diversi e nell'ambito del ventaglio di scelte indicato dalla legge 165, anche in linea con gli orientamenti del giudice costituzionale, le regioni ordinarie hanno provveduto ad adeguare le proprie leggi elettorali all'esigenza di promozione della parità di accesso alle cariche elettive e di rimozione degli ostacoli che la impediscono. In generale, tutte le regioni ordinarie hanno introdotto nella loro legislazione la doppia preferenza di genere, ad eccezione del Piemonte<sup>124</sup>; riguardo alla presenza di candidati di entrambi i sessi nelle liste, viene in genere accolta la soglia del 60%, pur se alcune regioni la hanno più

---

<sup>121</sup> Art. 1 della legge 20 del 2016, Modifica all'articolo 4 della legge 2 luglio 2004, n. 165, in materia di accesso alle candidature per le elezioni dei consigli regionali, che ha sostituito la lett. c bis) dell'art. 4.1 l. 165 del 2004

<sup>122</sup> È questa l'opinione de LE COSTITUZIONALISTE, *Il mancato adeguamento delle leggi elettorali regionali alle prescrizioni statali sulla parità di genere*, in *Rivista del Gruppo di Pisa*, 2, 2020 p. 104 ss., che parlano di «eguaglianza qualificata» in questo caso, «in quanto appositamente disciplinata, oltre che dall'art. 3, anche dall'art. 51 Cost.». Le AA citano ad ulteriore sostegno dell'esigenza di maggiore prescrittività, la competenza esclusiva dello Stato, nel quadro del nuovo art. 117.2 m), nel fissare i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, da collegare al compito di promozione delle pari opportunità tra i due sessi del nuovo testo dell'art. 51.1.

<sup>123</sup> Le Costituzionaliste, *Il mancato adeguamento*, cit., p. 105.

<sup>124</sup> Si veda la Nota Breve del Servizio Studi del Senato, n. 220, del 20/8/2020. In Piemonte, non essendo stata adottata una legge elettorale, vige il complesso normativo costituito dalla legge 108 del 1968 (Norme per l'elezione dei Consigli delle regioni a statuto normale), il cui art. 13 prevede per l'elezione del consiglio regionale la possibilità di esprimere una sola preferenza; e la legge 49 del 1995 (Nuove norme per l'elezione dei consigli delle regioni a statuto ordinario). A ciò si aggiunge la l. c. 1 del 1999, che disciplina l'elezione diretta del presidente della giunta regionale e l'autonomia statutaria delle regioni. L'art. 5.1 stabiliva, come è noto, che fino all'approvazione dei nuovi statuti, l'elezione del presidente della giunta regionale dovesse essere contestuale a quella del rispettivo consiglio e che si sarebbe applicata la normativa prevista dalla legislazione statale per l'elezione del consiglio. La mancanza di disposizioni idonee ad assicurare la parità di accesso ha determinato un forte sbilanciamento nella composizione dell'assemblea consiliare rispetto al genere, con 7 donne elette su 51 membri

rigorosamente portata al 50% (Emilia Romagna, Lazio, Toscana e Veneto), con l'eccezione della Puglia (su cui si dirà successivamente), del Piemonte e della Campania<sup>125</sup>.

Per le regioni a statuto speciale e per le province autonome si osserva un quadro più eterogeneo: si va dalla previsione della doppia preferenza di genere e della presenza paritaria dei due sessi nelle liste (Sardegna e Provincia Autonoma di Trento), alla preferenza unica (Friuli Venezia Giulia, Sicilia, Val d'Aosta), o ai quattro voti di preferenza della Provincia Autonoma di Bolzano, ma senza vincoli di genere. In riferimento poi alla composizione delle liste, il limite del 60% è rispettato nelle Regioni Friuli Venezia Giulia, Sardegna e nella Provincia Autonoma di Trento, mentre la soglia prevista è dei due terzi nella Regione Sicilia<sup>126</sup> e nella Provincia Autonoma di Bolzano<sup>127</sup>, e del 35% in Val d'Aosta<sup>128</sup>.

---

<sup>125</sup> La legge regionale Campania 4 del 2009 stabilisce che nelle liste nessuno dei due sessi può essere rappresentato in misura superiore ai due terzi del totale dei candidati presenti nelle liste, a pena di inammissibilità (art. 10.1 e 2). Tale misura non costituisce garanzia effettiva per una presenza paritaria dei candidati, così come, invece, la soglia del 60%. A causa di ciò in Campania le donne elette nel 2020 sono state 9 su 50, pari al 18%

<sup>126</sup> In particolare, nella Regione Sicilia il sistema normativo si presenta abbastanza complesso. Infatti, lo Statuto regionale all'art. 3.1 stabilisce che la legge che disciplina l'elezione dei componenti dell'Assemblea regionale debba anche promuovere condizioni di parità per l'accesso alle consultazioni elettorali. La l. r. 7 del 3/6/2005 (Norme per l'elezione del Presidente della Regione siciliana a suffragio universale e diretto. Nuove norme per l'elezione dell'Assemblea regionale siciliana. Disposizioni concernenti l'elezione dei consigli comunali e provinciali), che modifica la l. r. 20/3/1951, n. 29, ha introdotto all'art. 2 un nuovo comma 8, che dispone che "tutti i candidati di ogni lista regionale, dopo il capolista, devono essere inseriti nell'ordine di lista secondo un criterio di alternanza tra uomini e donne". Il successivo art. 16 (Pari opportunità e disciplina delle candidature), sostituisce il testo dell'art. 14 della l. r. 29 del 1951, con il seguente "1. Al fine di perseguire l'equilibrio nella rappresentanza tra i sessi si osservano le seguenti disposizioni: a) tutti i candidati di ogni lista dopo il capolista devono essere inseriti secondo un criterio di alternanza tra uomini e donne; b) una lista provinciale non può includere un numero di candidati dello stesso sesso superiore a due terzi del numero dei candidati da eleggere nel collegio ai sensi dei commi 1 e 2 dell'art. 2 (...)". Il comma 6 poi prevede che l'inosservanza delle prescrizioni dell'art. 14.1 a) e b) determina, per i movimenti e i partiti politici che hanno presentato le liste, la riduzione dell'importo del rimborso, erogato in base alla legislazione vigente, delle spese elettorali fino a un massimo della metà. Ancora la l. r. 1/9/1993 n. 26 stabilisce che gli statuti comunali e provinciali debbano contenere norme volte ad "assicurare condizioni di pari opportunità tra uomo e donna" e "promuovere la presenza di entrambi i sessi nelle giunte e negli organi collegiali del comune e della provincia regionale, nonché degli enti, aziende ed istituzioni da essi dipendenti". Allo stesso modo, la l. r. 29/11/2108 n. 23 (Disciplina delle operazioni elettorali per l'elezione degli organi dei liberi consorzi comunali e delle città metropolitane), che modifica la l. r. 15 del 2015, all'art. 18 stabilisce una quota di lista per le elezioni degli organi del libero consorzio comunale e delle città metropolitane, indicando una presenza di candidati dello stesso sesso non superiore al 60% del numero totale dei candidati. La violazione della quota comporta, a cura dell'ufficio elettorale, la riduzione del numero dei candidati del sesso più rappresentato, mediante la cancellazione dei nominativi a partire dall'ultimo della lista. Se in esito a tale riduzione, il numero dei candidati che risulta è inferiore a quello richiesto dallo stesso art. 18.5, la lista viene dichiarata inammissibile. Va, infine, ricordato che la l. r. 7/5/1977 n. 27 ha istituito la Consulta regionale femminile, organo incaricato di concorrere con la regione al compito di "rimuovere gli ostacoli che tuttora limitano la parità tra i sessi ed impediscono il pieno sviluppo della personalità umana e sociale della donna" (art. 1)

<sup>127</sup> Per la Provincia Autonoma di Bolzano, la prescrizione di una quota di lista dei due terzi è accompagnata, come per la regione Sicilia, dalla previsione della cancellazione dei candidati del sesso in esubero, a partire dall'ultimo, fino al raggiungimento della quota di due terzi. Va aggiunto che l'art. 67.4 della l. p. 14 del 2017 (Disposizioni sulla elezione dei Consigli provinciali, del Presidente della Provincia e sulla composizione ed elezione della Giunta provinciale) stabilisce che la composizione della giunta, che è eletta dal Consiglio tra i suoi membri, deve rispecchiare la proporzione dei generi esistente nel consiglio provinciale al momento della sua costituzione

<sup>128</sup> Per la Regione Val d'Aosta, nella composizione delle liste dei candidati per l'elezione del consiglio, nessuno dei due generi può essere rappresentato in misura inferiore al 35%, con arrotondamento all'unità superiore, così come stabilito dall'art. 3 bis della l. r. 3 del 1993, modificato dall'art. 1.1 della l. r. 7 del 2019, che ha innalzato la soglia precedente del

## 7.2. La legge per l'elezione delle Camere n. 165 del 2017

La sentenza della Corte Costituzionale n. 1 del 2014, che, come già ricordato, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della legge 270 del 2005, lasciando in piedi solo una formula proporzionale senza il correttivo del premio di maggioranza, ha reso necessario intervenire con una nuova legge elettorale, la legge n. 165 del 2017<sup>129</sup>. La nuova disciplina ripropone una formula mista, questa volta a prevalente componente proporzionale<sup>130</sup>, accompagnata dalla previsione di liste bloccate, nelle quali compaiono, tuttavia, pochi candidati<sup>131</sup>. L'elettore, dunque, non può esprimere alcuna preferenza, né può fare ricorso al voto disgiunto, cioè non può scegliere, per l'assegnazione dei seggi con la formula proporzionale, una lista che non sia collegata al candidato dei collegi uninominali. Sul piano della garanzia della parità di accesso alle cariche elettive, sono state introdotte misure diverse. Innanzitutto riguardo alla composizione delle liste, si stabilisce che per i collegi plurinominali nessuno dei due generi può essere presente nella posizione di capolista in misura superiore al 60%<sup>132</sup>; allo stesso modo, per le liste o coalizioni di liste presentate nei collegi uninominali, nessuno dei due generi può essere rappresentato in misura superiore al 60%. A ciò si aggiunge una prescrizione rivolta direttamente e specificatamente ai partiti o ai gruppi politici, che sono tenuti, nella formazione delle liste da presentare per la competizione elettorale per i collegi plurinominali, ad elencare i candidati in modo alternato per genere, a pena di inammissibilità della lista<sup>133</sup>. Questo nuovo impianto normativo, ulteriore tratto del percorso dialettico che si è illustrato, sembra aver dato una più decisa attuazione al principio delle pari opportunità nell'accesso alle Assemblee parlamentari. La sua applicazione, infatti, ha trovato positivo riscontro nei risultati delle ultime elezioni del 2018, che hanno segnato una presenza delle donne superiore ad ogni cifra del passato, con 225 deputate (il 35,7%) e 109 senatrici (il 34,9%), anche se non ancora paritaria<sup>134</sup>.

---

30%, percentuale a sua volta maggiore di quella ancora precedente del 20%. Si veda la Nota Breve del Servizio Studi del Senato, n. 220, del 20/8/2020, p. 10

<sup>129</sup> Legge 6/5/2017, n. 165. In realtà prima di questa legge elettorale, era stata approvata la legge 6/5/2016 n. 52, che disciplinava il nuovo sistema elettorale per la sola Camera dei deputati, in quanto, sulla base del progetto di revisione costituzionale del 2014 (n. 1429 – Disposizioni per il superamento del bicameralismo paritario, la riduzione del numero dei parlamentari, il contenimento dei costi di funzionamento delle istituzioni, la soppressione del CNEL e la revisione del titolo V della parte seconda della Costituzione), questa sarebbe stata l'unica camera direttamente eletta dal popolo. Il progetto è stato poi respinto con il referendum costituzionale del 4 dicembre 2016. La formula elettorale della legge 52 era di tipo proporzionale, ma con la previsione di un premio di maggioranza alla lista che avesse ottenuto almeno il 40% dei voti validamente espressi, portandola a 340 seggi. Nel caso in cui nessuna lista avesse ottenuto tale percentuale di voti, si procedeva ad un secondo turno di ballottaggio, in esito al quale il premio sarebbe stato assegnato alla lista che avesse ottenuto più voti. Al secondo turno avrebbero avuto accesso le sole liste che avessero avuto più voti al primo. Vi era inoltre una clausola di sbarramento nazionale del 3%. Riguardo alle liste, queste presentavano il blocco del solo capolista e la possibilità di esprimere due preferenze, che però dovevano andare a candidati di sesso diverso.

<sup>130</sup> Circa il 37% dei seggi viene assegnato con sistema maggioritario e circa il 63% con sistema proporzionale

<sup>131</sup> Così come indicato dalla Corte Costituzionale nella sentenza 1 del 2014, cons. dir. 5.1

<sup>132</sup> La legge 165 del 2017 ha modificato l'art. 18 *bis* del Dpr 361 del 1957 e l'art. 9 del dlgs 533 del 1993

<sup>133</sup> Art. 1.10 d)

<sup>134</sup> Si veda Camera dei deputati, XVIII Legislatura, *Legislazione e politiche di genere*, cit., pp. 67-70. Va ricordato che il progetto di revisione costituzionale c. d. Renzi-Boschi (approvato il 12/4/2016 e poi respinto con il referendum

## 8. La forza espansiva del principio costituzionale delle pari opportunità. La vicenda della regione Calabria e quella della regione Puglia

Le decisioni del giudice costituzionale che sono state qui esaminate e gli interventi del legislatore costituzionale, statale e regionale possono considerarsi come le diverse tessere che compongono il *mosaico* del principio delle pari opportunità. Un mosaico che ci restituisce l'immagine di un principio prescrittivo e vincolante, espressione dell'eguaglianza sostanziale nella dimensione *politica* del sistema costituzionale, e dotato di una vitalità e di una capacità *espansiva* che può diffondersi in tutti gli *spazi* della Costituzione. Questo *movimento* della Costituzione e dei suoi principi, per riprendere le recenti parole di Tania Groppi<sup>135</sup>, si è prodotto e si è propagato con rinnovata intensità in questi tempi difficili, che hanno visto, in molti casi, proprio le donne subire il maggior carico economico, lavorativo, psicologico, sociale degli effetti della pandemia. La direzione del movimento è stata quella della legislazione elettorale regionale, in particolare della regione Calabria e della regione Puglia<sup>136</sup>.

### 8.1. La vicenda della Regione Calabria

Come è noto, la Regione Calabria ha a lungo tardato nell'adeguare la propria legislazione elettorale a quanto disposto dalla legge 165 del 2004 e dalle successive modifiche intervenute con la legge 215 del 2012 e con la legge 20 del 2016. Queste disposizioni non solo hanno introdotto l'esigenza che il legislatore regionale, con apposite norme, incentivi il rispetto del principio della parità di accesso alle cariche elettive, ma hanno anche stabilito quali strumenti possibili la doppia preferenza di genere e la quota di lista. In occasione delle ultime elezioni regionali calabresi, nel gennaio 2020, la competizione elettorale si è, quindi, svolta in assenza di una disciplina che garantisse effettivamente le pari opportunità, e cioè sulla base della l. r. 1 del 2005<sup>137</sup>. Questa si limitava a disporre che le liste elettorali devono «comprendere, a pena di inammissibilità, candidati di entrambi i sessi» (art. 1.6). La mancata indicazione, tuttavia, di una soglia limite e la possibilità per l'elettore di esprimere una sola preferenza (art. 2.2), di fatto hanno vanificato l'ipotesi di un accesso paritario, come confermato dall'esito delle elezioni, che hanno visto elette nel

---

costituzionale del 4 dicembre dello stesso anno) prevedeva, nel testo modificato dell'art. 55, la promozione espressa dell'equilibrio tra donne e uomini nella rappresentanza, nelle leggi di disciplina dell'elezione della Camera dei deputati. Sugli effetti della legge 165 del 2017 sulla parità di genere, si veda L. TAGLIERI, *Parità di genere e prima applicazione della L. 165/2017. Le "quote rosa" e il percorso verso la parità di genere nel sistema elettorale*, in *dirittifondamentali*, 1, 2018, 6/6/2018

<sup>135</sup> Che a sua volta richiama il titolo di un saggio di P. Calamandrei "La Costituzione si è mossa", pubblicato a commento della sentenza della Corte Costituzionale 1 del 1956, si veda 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.it*, paper 9/9/2020

<sup>136</sup> Nel 2020 si sono svolte le elezioni per i Consigli regionali in Veneto, da cui sono risultate elette 21 donne su 59 componenti, in Liguria, con 21 donne su 31 componenti, in Toscana, con 14 donne su 41 componenti, in Val d'Aosta con 3 donne su 22 componenti, nelle Marche con 9 donne su 31 componenti e in Campania, con 9 donne su 50 componenti

<sup>137</sup> L. r. 7/2/2005, n. 1 "Norme per l'elezione del Presidente della Giunta regionale e del Consiglio regionale

Consiglio regionale solo 3 donne su 31 membri<sup>138</sup>. La successiva e prematura scomparsa della Presidentessa della Giunta regionale, Jole Santelli, avvenuta il 15 ottobre 2020, ha reso necessario, in base a quanto previsto dall'art. 126.3 Cost. e dall'art 33 St. Calabria, il ricorso a nuove elezioni, che si svolgeranno sulla base della nuova legge regionale 17 del 2020, approvata nel novembre del 2020, che ha recepito il principio della parità di accesso. Con la nuova legge<sup>139</sup> si è, infatti, da un lato stabilita la quota di lista, per cui «Nessuno dei due sessi può essere rappresentato in misura superiore al sessanta per cento»<sup>140</sup>; e dall'altro si è introdotta la doppia preferenza di genere, con una possibile seconda preferenza che però, se espressa, deve cadere, su un candidato di sesso diverso dalla prima, a pena di annullamento della seconda preferenza<sup>141</sup>. La nuova disciplina si applicherà nelle prossime elezioni per il Presidente della giunta regionale e per il consiglio fissate l'autunno del 2021 (compatibilmente con l'evoluzione della situazione sanitaria). In questa occasione, per la prima volta, le formazioni politiche che intendono presentare le liste dovranno rispettare un'equilibrata composizione delle stesse e gli elettori calabresi avranno la possibilità, come indicato dalla Corte nella sentenza 4 del 2010, di provare a dare attuazione al principio della parità di accesso alle cariche elettive, come il sistema costituzionale richiede<sup>142</sup>.

## 8.2. La vicenda della Regione Puglia

Anche la Regione Puglia si è trovata priva di una legge elettorale in grado di garantire il principio delle pari opportunità a ridosso delle elezioni regionali del settembre 2020. Infatti, la l. r. 2 del 2005<sup>143</sup> si limitava a prevedere la possibilità di esprimere un solo voto di preferenza (art. 7) e, riguardo alla composizione della lista, l'art. 8.13, allo scopo di garantire la rappresentanza di entrambi i sessi, prevedeva la soglia limite del 60% di candidati dello stesso sesso, accompagnata dalla sanzione della mancata erogazione dei contributi, nel caso di violazione della soglia<sup>144</sup>. La sanzione indicata era ben lontana dalla dichiarazione

---

<sup>138</sup> Si veda LE COSTITUZIONALISTE, *Il mancato adeguamento*, cit., p. 106. Va ricordato che i risultati elettorali sono stati oggetto di un ricorso al Tar Calabria, basato sul fatto che le elezioni si sono svolte nella vigenza di una legge elettorale non conforme a Costituzione, così T. GROPPi, “*La Costituzione si è mossa*”, cit., p. 6

<sup>139</sup> L. r. 19/11/2020 n. 17 “Norme per la rappresentanza e doppia preferenza di genere. Modifiche e integrazioni alla legge regionale 7/2/2205 n.1 (Norme per l'elezione del Presidente della Giunta regionale e del Consiglio regionale)

<sup>140</sup> Con un arrotondamento dell'eventuale quoziente frazionario all'unità più vicina, art. 1 a). Nel testo della legge non si stabilisce alcuna sanzione in caso di violazione della quota di lista

<sup>141</sup> Art. 2.1 c), a

<sup>142</sup> Secondo T. GROPPi, “*La Costituzione si è mossa*”, cit., p. 7, la vicenda calabrese, che l'A. esamina prima dell'approvazione della nuova legge, potrebbe aver indotto il governo all'adozione del d. l. 86 del 2020, relativo alle elezioni regionali in Puglia

<sup>143</sup> L. r. 28/1/2005 n. 2 “Norme per l'elezione del Consiglio regionale e del Presidente della Giunta regionale.”

<sup>144</sup> La mancata erogazione riguardava i contributi ai gruppi consiliari e poteva giungere fino ad un massimo della metà e per il periodo della sola prima annualità. Essa era fissata in proporzione del numero dei candidati in più rispetto al numero massimo consentito, secondo quanto disposto dall'art. 5 l. r. 11/1/1994 n.3 (Norme per il funzionamento dei gruppi consiliari), come sostituito dall'art. 5 della l. r. 30/11/2012 n. 34 (Riduzione dei costi della politica). L'ammontare della somma, affidato ad un decreto del Presidente del Consiglio regionali, era stato fissato con il DPGR 15/12/2005, n. 1021 e con il DPGR 1/2/2011, n. 74

di inammissibilità della lista, rendendo di fatto priva di reale efficacia la prescrizione della soglia del 60%, Come è noto, di fronte alla prolungata inerzia del legislatore pugliese, è intervenuto il governo nazionale. Inizialmente attraverso un atto di diffida<sup>145</sup> il 23/7/2020, con il quale si intimava alla Regione di approvare una legge elettorale rispettosa del principio delle pari opportunità<sup>146</sup>. Dato che il Consiglio regionale non è riuscito ad approvare una nuova legge, il governo ha, successivamente, adottato il decreto legge 31/7/2020 n. 86<sup>147</sup>, esercitando il potere sostitutivo ad esso affidato dall'art. 120.2 Cost. e dall'art. 8 della l. 131 del 2003<sup>148</sup>. Il provvedimento rappresenta il primo caso di esercizio del potere sostitutivo dello

<sup>145</sup> Così come previsto dall'art. 8 della legge 131 del 2003, adottato dal Presidente del Consiglio su proposta del Ministro per gli affari regionali e del Ministro per le pari opportunità e la famiglia

<sup>146</sup> Con l'atto di diffida si chiedeva formalmente alla regione di adeguare la propria disciplina elettorale ai principi della legge 165 del 2004, art. 4.1 c) bis, come modificato dalla legge 20 del 2016. Si veda T. Groppi, "La Costituzione si è mossa", cit., p. 8 ss., che ricostruisce la successione degli atti che hanno preceduto la diffida e il successivo decreto legge 86 del 2020

<sup>147</sup> Il d. l. reca il titolo "Disposizioni urgenti in materia di parità di genere nelle consultazioni elettorali delle regioni a statuto ordinario". Sul provvedimento si vedano tra gli altri, E AURELI, *La parità di genere nell'accesso alle cariche elettive nelle elezioni regionali del 2020. Analisi e prospettive*, in *federalismi.it*, 16/12/2020, P. COLASANTE, *Il Governo "riscrive" la legge elettorale della Regione Puglia con la doppia preferenza di genere: profili problematici dell'esercizio del potere sostitutivo sulla potestà legislativa regionale*, in *federalismi.it*, 9/9/2020, M. COSULICH, *Ex malo bonum? Ovvero del decreto-legge n. 86 del 2020 che introduce la doppia preferenza di genere nelle elezioni regionali pugliesi*, in *federalismi.it*, 9/9/2020, F. COVINO, *Potere sostitutivo del Governo e doppia preferenza di genere nelle elezioni pugliesi di fine estate*, in *Osservatorio cost.*, 5/2020, R. DICKMANN, *L'esercizio del potere sostitutivo con decreto-legge per garantire l'espressione della doppia preferenza di genere in occasione delle elezioni regionali in Puglia del 2020*, in *Forum di Quad. cost. Rassegna*, 4, 2020, M. FOLCO, *Profili problematici dell'intervento sostitutivo del Governo nei confronti della Regione Puglia per imporre la doppia preferenza di genere*, in *Oss. sulle fonti*, 3/2020, p. 1191 ss., 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*, 1. 2021 e in generale sulle ultime consultazioni regionali si veda G. TARLI BARBIERI, *Le consultazioni del 20 e 21 settembre 2020: continuità e discontinuità di elezioni (comunque) rilevanti*, in *Le Regioni*, 4, 2020, p. 721 ss.

<sup>148</sup> Art. 120.2 Cost.: "Il Governo può sostituirsi a organi delle Regioni, delle Città metropolitane, delle Province e dei Comuni nel caso di mancato rispetto di norme e trattati internazionali o della normativa comunitaria oppure di pericolo grave per l'incolumità e la sicurezza pubblica, ovvero quando lo richiedono la tutela dell'unità giuridica o dell'unità economica e in particolare la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, prescindendo dai confini territoriali dei governi locali. La legge definisce le procedure atte a garantire che i poteri sostitutivi siano esercitati".

Art. 8 l 131/2003 (Attuazione dell'articolo 120 della Costituzione sul potere sostitutivo)

"1. Nei casi e per le finalità previsti dall'articolo 120, secondo comma, della Costituzione, il Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro competente per materia, anche su iniziativa delle Regioni o degli enti locali, assegna all'ente interessato un congruo termine per adottare i provvedimenti dovuti o necessari; decorso inutilmente tale termine, il Consiglio dei ministri, sentito l'organo interessato, su proposta del Ministro competente o del Presidente del Consiglio dei ministri, adotta i provvedimenti necessari, anche normativi, ovvero nomina un apposito commissario. Alla riunione del Consiglio dei ministri partecipa il Presidente della Giunta regionale della Regione interessata al provvedimento.

2. Qualora l'esercizio del potere sostitutivo si renda necessario al fine di porre rimedio alla violazione della normativa comunitaria, gli atti ed i provvedimenti di cui al comma 1 sono adottati su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri o del Ministro per le politiche comunitarie e del Ministro competente per materia. L'articolo 11 della legge 9 marzo 1989, n. 86, è abrogato.

3. Fatte salve le competenze delle Regioni a statuto speciale, qualora l'esercizio dei poteri sostitutivi riguardi Comuni, Province o Città metropolitane, la nomina del commissario deve tenere conto dei principi di sussidiarietà e di leale collaborazione. Il commissario provvede, sentito il Consiglio delle autonomie locali qualora tale organo sia stato istituito.

4. Nei casi di assoluta urgenza, qualora l'intervento sostitutivo non sia procrastinabile senza mettere in pericolo le finalità tutelate dall'articolo 120 della Costituzione, il Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro competente, anche su iniziativa delle Regioni o degli enti locali, adotta i provvedimenti necessari, che sono immediatamente comunicati alla Conferenza Stato-Regioni o alla Conferenza Stato-Città e autonomie locali, allargata ai rappresentanti delle Comunità montane, che possono chiederne il riesame.

Stato in materia di legislazione elettorale regionale e si caratterizza per la sua portata generale, dato che il titolo dell'art. 1 fa riferimento alle consultazioni elettorali regionali del 2020 in generale e che il primo comma dell'articolo genericamente si rivolge ai «sistemi di elezione del Presidente e degli altri componenti della Giunta regionale» e dei Consigli regionali. Significativo è, inoltre, che nel preambolo del decreto il potere sostitutivo venga ancorato alla «tutela dell'unità giuridica della Repubblica», espressamente menzionata dal comma 2 dell'art. 120 Cost. quale motivazione della attivazione dello stesso. In tal modo, l'unità giuridica così richiamata trova compiuta garanzia anche nell'attuazione concreta del principio della parità di accesso alle cariche elettive<sup>149</sup>. Guardando il contenuto del decreto, emerge subito la chiara configurazione del mancato recepimento del principio delle pari opportunità, sancito dalla legislazione statale (l. 165 del 2004 e l. 20 del 2016) come caso di mancato rispetto “di norme”, indicato dall'art. 120.2. Da qui l'atto sostitutivo che in questa particolare ipotesi ha preso la forma del decreto legge<sup>150</sup>, mostrando di voler rivestire della straordinaria urgenza e necessità, che legittima il suo utilizzo, la mancata attuazione del principio delle pari opportunità sancito dall'art. 51 Cost., e così anche fondandone l'immediata

---

5. I provvedimenti sostitutivi devono essere proporzionati alle finalità perseguite.

6. Il Governo può promuovere la stipula di intese in sede di Conferenza Stato-Regioni o di Conferenza unificata, dirette a favorire l'armonizzazione delle rispettive legislazioni o il raggiungimento di posizioni unitarie o il conseguimento di obiettivi comuni; in tale caso è esclusa l'applicazione dei commi 3 e 4 dell'articolo 3 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281. Nelle materie di cui all'articolo 117, terzo e quarto comma, della Costituzione non possono essere adottati gli atti di indirizzo e di coordinamento di cui all'articolo 8 della legge 15 marzo 1997, n. 59, e all'articolo 4 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112. nel rispetto del principio di sussidiarietà e del principio di leale collaborazione.”

<sup>149</sup> T. GROPPI, “*La Costituzione si è mossa*”, cit., p. 8 fa notare come il riferimento alla tutela dell'unità giuridica della Repubblica costituisca un cambio di rotta rispetto a quanto riportato nell'atto di diffida, nel quale si faceva leva sulla configurazione del principio delle pari opportunità nell'accesso alle cariche elettive come espressione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, che l'art. 120.2 prescrive di tutelare “prescindendo dai confini territoriali dei governi locali”. Secondo l'A. nel testo dell'art. 120.2 i livelli essenziali delle prestazioni rappresentano una “specificazione” dell'unità giuridica della Repubblica: “la tutela dell'unità giuridica o dell'unità economica e in particolare la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali”. L'A. richiama a sostegno della sua tesi la sentenza della Corte 121 del 2012, nella quale il giudice costituzionale aveva legittimato l'esercizio del potere sostitutivo dello Stato ex art. 120.2 nel caso di mancato adeguamento della regione ad una sentenza del giudice costituzionale, relativa ad una disciplina statale volta a garantire la stabilità finanziaria dello Stato, p. 9, nota 8

<sup>150</sup> T. GROPPI, “*La Costituzione si è mossa*”, cit., p. 10 ss. mette in luce i rilievi positivi e negativi che sono seguiti all'adozione del d. l. 86, tra i quali vi è quello relativo alla scelta del provvedimento d'urgenza, non utilizzabile, a norma dell'art. 15.2 b) legge 400 del 1988, in materia elettorale, nel rispetto della riserva di assemblea stabilita dall'art. 72.4 Cost. Tuttavia, si può concordare con l'A. sul fatto che il dl non abbia ad oggetto la materia elettorale in sé (p. 11), quanto piuttosto la garanzia di un diritto fondamentale, per un corretto svolgimento della competizione elettorale, quale è la parità di accesso alle cariche elettive. E sulla possibilità di ricorrere all'uso del d. l. nell'esercizio del potere sostitutivo dell'art. 120.2, l'A. (p. 12 ss.) richiama la sentenza della Corte Costituzionale 361 del 2010 (p. 14), dalla quale può trarsi la conclusione che il governo possa utilizzare il provvedimento d'urgenza: infatti, la disciplina dell'art. 120.2 non permette un'interpretazione che consenta di riconoscere ad un Commissario nominato dal governo poteri di tipo legislativo, “anche volendosi interpretare la surrichiamata disposizione costituzionale come tale da legittimare il potere del Governo di adottare atti con forza di legge in sostituzione di leggi regionali, e quindi eccezionalmente derogando al riparto costituzionale delle competenze legislative fra Stato e Regioni, tramite l'esercizio in via temporanea dei propri poteri di cui all'art. 77 Cost.,” cons. dir. 5. Non va, tuttavia, sottaciuto che il ricorso al decreto legge potrebbe costituire un pericoloso precedente rispetto all'autonomia regionale. Infatti, un potere sostitutivo troppo esteso, come potrebbe configurarsi quello che sceglie come forma il decreto legge, potrebbe rappresentare la via per introdurre una sorta di clausola di supremazia a favore dello stato

precettività. In sostanza se l'obiettivo è la garanzia del “pieno esercizio dei diritti politici” e quella, ancora della tutela della “unità giuridica della Repubblica”, nella prospettiva del governo può ben farsi ricorso al provvedimento d'urgenza, pur se esso rimane una *extrema ratio*. Nelle imminenti elezioni regionali in Puglia ha dovuto, dunque, trovare posto la doppia preferenza di genere, con la previsione dell'annullamento della seconda, eventuale preferenza, se espressa per un candidato di sesso uguale a quello della prima, e con la predisposizione di liste adeguate a questo scopo<sup>151</sup>. Il decreto 86 non fa menzione della quota massima del 60% per le candidature dello stesso sesso, forse perché, come già ricordato, essa era già presente nella legislazione elettorale pugliese, pur se con la debole e successiva sanzione della mancata erogazione del contributo assegnato al gruppo consiliare. Conseguenza è che le liste non in regola con la soglia del 60% hanno potuto comunque essere ammesse, semplicemente accettando di subire una sanzione pecuniaria. Le elezioni svoltesi il 20 e 21 settembre 2020 non hanno, tuttavia, avuto un esito incoraggiante, dato che su 50 consiglieri eletti solo 8 sono donne. A riguardo la semplice introduzione, avvenuta con il d. l. 86, della doppia preferenza di genere non sembra aver avuto un reale effetto di riequilibrio nella composizione del consiglio regionale della Puglia. A fronte di questi risultati è stato proposto, dopo le elezioni, un ricorso<sup>152</sup> al Tar Puglia-Bari, ad iniziativa di alcuni cittadini elettori, che hanno chiesto l'annullamento dell'atto di proclamazione dell'elezione di alcuni consiglieri, in quanto appartenenti a liste composte in violazione della soglia massima del 60% di candidati dello stesso sesso. Secondo i ricorrenti, infatti, la legge 20 del 2016, oltre alla doppia preferenza di genere, prescrive

---

<sup>151</sup> Art. 1.2 a) e b). Il testo del dl prevede, infine la nomina del prefetto di Bari come commissario straordinario per gli adempimenti necessari, art. 1.3

<sup>152</sup> Il ricorso ha ad oggetto, più specificamente, l'annullamento del verbale dell'Ufficio centrale presso la Corte di appello di Bari di proclamazione degli eletti al consiglio regionale, in riferimento all'elezione di sei candidati di due liste, che hanno preso parte alla competizione senza rispettare la soglia del 60% di candidature dello stesso sesso, prescritta dalla legge 20 del 2016. Sotto il profilo del Diritto, nel ricorso si lamenta che le disposizioni della l. r. 2 del 2005 (art. 8.13 e 13, art. 10.1 e art. 2.9 e) siano in contrasto con diverse disposizioni costituzionali: art. 51.1, art. 117.7, art. 3.2, art. 122.1, questa in riferimento, in qualità di norma interposta, all'art. 4 c) bis, n. 1 della legge 165 del 2004, come modificata dall'art. 1.1 della legge 20 del 2016; e infine art. 123.1, in riferimento all'art. 6 Stat. Puglia (l. r. 12/5/2004 e succ. mod e integr.). In particolare, riguardo all'art. 8.13 della l. r. 2 del 2005, si contesta che la soglia limite del 60% possa essere violata senza alcuna reale conseguenza, poiché l'accertamento della avvenuta violazione non comporta l'esclusione della lista dalla competizione elettorale, ma solo l'eventuale e successiva applicazione della sanzione pecuniaria costituita dalla semplice riduzione delle somme erogate al gruppo consiliare (gruppo di non sicura costituzione), fino al massimo della metà e per il solo primo anno della consiliatura. Si tratta di una misura che, agendo *ex post*, non è in grado di incidere sul risultato elettorale ormai consolidato, permettendo che l'intera procedura si svolga in contrasto con le finalità per cui la legge prevede misure di riequilibrio della rappresentanza di genere. A rendere più grave la situazione di illegittimità, ancora secondo i ricorrenti, si aggiunge il fatto che la legislazione regionale prevede specifiche disposizioni che escludono liste con un numero di candidati inferiore al minimo o con un non sufficiente numero di sottoscrizioni, eliminando i candidati in esubero privi di qualche requisito, ma nulla dispone nel caso di mancato rispetto della soglia del 60%. In tal modo, proseguono i ricorrenti, risulta chiaro che una misura destinata ad operare su una competizione elettorale già chiusa non può dirsi realmente efficace nella prospettiva della garanzia della parità di accesso alle cariche elettive. Si pone, quindi, la questione della *effettività* del principio delle pari opportunità e delle vie attraverso cui realizzarla (pp. 10-11). Altro profilo di illegittimità riguarda la formulazione dell'art. 4.1, nel testo della legge 20 del 2016, che, con l'espressione “in ciascuna lista i candidati siano presenti in modo che quelli dello stesso sesso non eccedano il 60 per cento del totale” pone un obbligo preciso a chi è chiamato a definire le liste, obbligo che non può essere disatteso

che le liste non possano contenere un numero di candidati di un sesso superiore al 60% del totale. La legge elettorale pugliese, all'art. 8.13, come ricordato, prevedeva già una simile prescrizione per la formazione delle liste, ma essa da un lato non ha mai ricevuto concreta attuazione e dall'altro è accompagnata dalla blanda misura di una sanzione pecuniaria, peraltro comminata successivamente alle elezioni, senza alcun effetto preclusivo sulla partecipazione delle liste non in regola alla competizione elettorale. Ne è derivato uno svolgimento squilibrato della tornata elettorale proprio perché vi hanno preso parte liste che avrebbero dovuto esserne escluse<sup>153</sup>. Il ricorso, in definitiva, prospetta l'idea che per rendere effettivo il principio delle pari opportunità occorre l'azione combinata dei due strumenti della doppia preferenza di genere e della soglia limite del 60% delle candidature dello stesso sesso: la sola preferenza di genere, infatti non appare in grado di garantire una composizione *paritaria* dell'organo elettivo.

## 9. I partiti politici nel dialogo tra Corte Costituzionale e legislatore: invitati di pietra?

Il percorso descritto racconta del processo di evoluzione e di maturazione culturale del sistema politico e costituzionale italiano riguardo alla parità tra uomini e donne nell'accesso alle cariche elettive. Questo percorso ha avuto due attori principali: il legislatore da una parte e la Corte costituzionale dall'altra.

Il legislatore, sotto il profilo della presenza paritaria delle donne nelle assemblee elettive, ha dato spazio, benché in ritardo, al principio delle pari opportunità, dapprima nella legislazione elettorale nazionale, in maniera pressoché costante (con la sola eccezione della legge 270 del 2005); poi nel testo costituzionale con le modifiche degli art. 51.1 e 117.7; infine nelle leggi statali di principio per la legislazione concorrente delle regioni ordinarie in materia elettorale (l. 165 del 2004, l. 215 del 2012 e l. 20 del 2016). E ciò nonostante il suo ruolo fosse stato configurato dal giudice costituzionale, nella sentenza 422 del 1995, come sussidiario e suppletivo rispetto a quello dei soggetti che *naturalmente* avrebbero dovuto farsi primi promotori della parità: i partiti politici.

---

<sup>153</sup> Nel ricorso si legge che su 50 candidati proclamati eletti, ben 6 provengono da liste che contenevano un numero di candidati di un sesso eccedente il 60%, liste che, quindi, avrebbero dovuto essere escluse. Con la sentenza del 16/1/2021, n. 00095, il Tar Puglia ha respinto il ricorso, ritenendo anche di non poter sollevare la questione di legittimità costituzionale relativa ad alcune disposizioni della l. r. 2 del 2005 rispetto agli artt. 51.1, 3.2, 117.7, 122.1 (in riferimento all'art. 4 bis n. 1 della legge 165 del 2004, come modificata dalle successive leggi 215 del 2012 e 20 del 2016) e 123.1 (in riferimento all'art. 6 dello Statuto della regione Puglia del 2004) della Costituzione. L'argomentazione dell'organo amministrativo si basa sul fatto che la previsione dell'art. 4 della legge 165 del 2004, nel testo modificato, contenga solo i principi fondamentali cui la legislazione elettorale regionale, esercizio di una potestà di tipo concorrente, deve dare attuazione. Non si tratta di disposizioni vincolanti, in quanto «una lettura costituzionalmente orientata del più volte richiamato art. 4 non può essere intesa nel senso di imporre nel dettaglio le modalità del rispetto delle c. d. “quote rosa” nel sistema elettorale regionale.», (p.7). In questo quadro la richiesta dei ricorrenti, di annullare il risultato elettorale per le liste non rispettose della quota massima del 60% di candidati dello stesso sesso, non trova riscontro nella previsione della legge statale del 2004, poiché essa stabilisce solo l'invalidità delle preferenze successive alla prima nel caso in cui «non sia rispettata la regola secondo cui una delle due preferenze (che devono essere assicurate a tutela della parità di genere) non sia stata riservata a candidato di sesso diverso» (p. 8)

Il giudice costituzionale, a sua volta, ha saputo assecondare quel processo di evoluzione e di maturazione, passando da un atteggiamento iniziale di chiusura, ad uno di sostegno convinto delle pari opportunità, che hanno così acquisito la natura di principio precettivo e vincolante. Come detto, però, la stessa Corte non aveva mancato di individuare nei “partiti, associazioni o gruppi che partecipano alle elezioni” i veri motori dell’attuazione delle pari opportunità, attraverso previsioni apposite, negli statuti o regolamenti, in grado di garantire un’equilibrata selezione delle candidature. E ciò nella piena consapevolezza che “a risultati validi” potesse giungersi solo «con un’intensa azione di crescita culturale che porti partiti e forze politiche a riconoscere la necessità improcrastinabile di perseguire l’effettiva presenza paritaria delle donne nella vita politica e nelle cariche rappresentative, in particolare»<sup>154</sup>. L’invito era stato rinnovato nella successiva sentenza 49 del 2003, che ha segnato il cambiamento di rotta del giudice costituzionale. Qui la «constatazione, storicamente incontrovertibile, di uno squilibrio di fatto tuttora esistente nella presenza dei due sessi nelle assemblee rappresentative, a sfavore delle donne», si accompagnava alla configurazione di «comportamenti di fatto prevalenti dei partiti e dei gruppi politici»<sup>155</sup> quale «aspetto, se non decisivo, certo assai rilevante del fenomeno»<sup>156</sup> di quella stessa squilibrata presenza. La Corte è poi tornata sul punto nella sentenza 4 del 2010, per rammentare l’esigenza di una profonda azione di crescita culturale, affidata ai partiti e alle forze politiche tutte, come vero strumento per realizzare l’equilibrio di genere nella rappresentanza politica<sup>157</sup>.

I partiti e le formazioni politiche, dunque, sono stati nel tempo più volte chiamati in causa nel cammino verso le pari opportunità, in sintonia con quel ruolo centrale che l’art. 49 disegna per loro nel sistema costituzionale. La piena autonomia<sup>158</sup> per essi voluta e agli stessi riconosciuta dai Costituenti va, però, coniugata con l’indicazione del *metodo democratico*, quale criterio su cui costruire e modellare le forme della partecipazione politica. E dentro al *metodo democratico* si ritrova anche la partecipazione paritaria dei cittadini, uomini e donne, che non può essere limitata alla sola presenza negli organi di partito o alla collaborazione fattiva nella stesura di programmi o nella definizione di indirizzi politici, ma deve tradursi necessariamente nell’accesso alle candidature (in posizione utile per l’elezione) e alla successiva competizione elettorale. E forse qui che va analizzato il contributo concreto dei partiti politici<sup>159</sup> nel

---

<sup>154</sup> Corte Costituzionale sentenza 422 del 1995, cons. dir. 7

<sup>155</sup> ... «che operano per organizzare la partecipazione politica dei cittadini, anche e principalmente attraverso la selezione delle candidature e la indicazione dei candidati per le cariche elettive», Corte Costituzionale sentenza 49 del 2003, cons. dir. 4

<sup>156</sup> *Ibid.*, cons. dir. 4

<sup>157</sup> Corte Costituzionale sentenza 4 del 2010, cos. dir. 4. La Corte riprende le parole della sentenza 422 per dimostrare come la misura della l. r. Campania 4 del 2009 avesse carattere promozionale e non fosse in grado di realizzare da sola la parità

<sup>158</sup> A. DEFFENU, *Il principio di pari opportunità*, cit. p. 137 ss.

<sup>159</sup> Potrebbe qui citarsi quell’esigenza di dare una *regolazione agli sregolati*, richiamata da F. LANCHESTER, *Il problema del partito politico: regolare gli sregolati*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1, 1988.



nostro sistema, che spesso hanno mostrato una scarsa capacità di liberarsi degli *stereotipi del passato* e di farsi attori della cultura della parità, lasciando la scena al legislatore e al giudice costituzionale. Sul piano della disciplina interna, da una lettura, seppur rapida, degli statuti delle maggiori formazioni politiche presenti in parlamento, può ricavarsi una recente, nuova attenzione verso la parità. Così ad esempio nello statuto del PD del 2019 (approvato dall'Assemblea nazionale il 17/11/2019) si ritrova all'art. 3 l'affermazione dell'impegno diretto «a rimuovere gli ostacoli che si frappongono alla parità di genere nella partecipazione politica», rafforzata dalla previsione esplicita di «sistemi di voto su liste alternate per genere», per la composizione degli organismi interni e dalla garanzia della parità tra i generi nelle candidature per le assemblee elettive<sup>160</sup>. Anche per il MoVimento5stelle, il Regolamento Parlamentare del 2018 (per il collegi plurinominali per le elezioni del 2018) stabilisce che le liste nei collegi singoli e metropolitani debbano seguire un ordine alternato per genere (art. 3) e introduce un meccanismo volto a garantire il rispetto delle “quote di genere” per il capolista<sup>161</sup>.

Ancora lo Statuto di Forza Italia del 2017<sup>162</sup> all'art. 9 *bis* richiama espressamente l'art. 51 Cost. e l'obiettivo della parità tra i sessi negli organismi collegiali e nelle cariche elettive. In particolare, per la competizione elettorale, oltre alla garanzia di una partecipazione paritaria di uomini e donne, si legge la previsione, più debole, che «in nessuna lista di candidati presentata da Forza Italia in occasione di competizioni elettorali, uno dei due generi può essere rappresentato in proporzione inferiore ad un terzo»<sup>163</sup>. Infine, nello statuto della lega Nord per L'indipendenza della Padania del 2019<sup>164</sup> all'art. 8.2 si afferma la promozione della parità tra i sessi tanto negli organismi collegiali, quanto nelle cariche elettive stabilite dallo Statuto, per le cui candidature nessuno dei due sessi può essere rappresentato in misura superiore ai due terzi; e si affida al Consiglio Federale la formazione delle liste per le consultazioni nazionali, regionali locali ed europee, lasciando la “normazione” delle relative modalità ad un apposito regolamento<sup>165</sup>.

---

<sup>160</sup> Art. 3.1 e 2. L'art. 25, riguardo alla scelta delle candidature per le assemblee rappresentative, richiama tra i principi quello della “democrazia paritaria tra uomini e donne” e il successivo art. 31 istituisce la Conferenza permanente delle donne democratiche, organo di elaborazione delle politiche di genere, di promozione del pluralismo culturale e di formazione politica

<sup>161</sup> L'art. 5 stabilisce un complicato meccanismo di inversione dell'ordine a favore del genere deficitario di capilista eletti rispetto a quello in eccesso. Allo stesso modo, nell'art. 6, che prevede un sistema volto ad assicurare che il numero dei candidati presenti nei seggi sia almeno di 316, sono fissate regole per l'equilibrio di genere. Anche per il Comitato di garanzia (art. 9) e il Collegio dei Probiviri (art. 10) si stabilisce una composizione rispettosa della “rappresentatività di genere” (Statuto MoVimento 5 stelle), del 20/12/52017

<sup>162</sup> Con le modifiche introdotte dal Consiglio Nazionale del 2015 e dal Comitato di Presidenza del 2017

<sup>163</sup> L'art. 14 bis (Metodi elettorali) si preoccupa di assicurare, con appositi meccanismi, che nelle elezioni degli organi collegiali interni nessuno dei due sessi sia presente per una quota minore di un terzo. Un'attività di valorizzazione e promozione della “partecipazione della donna alla politica” è poi affidata al gruppo Forza Italia Azzurro Donna, indicato nell'art. 72

<sup>164</sup> Approvato dal Congresso Federale straordinario del 21/12/2019

<sup>165</sup> Che non si è potuto reperire sul sito

Ad incidere, forse in modo significativo, sulle scelte dei partiti in ordine alla definizione di criteri di formazione delle liste, potrebbe essere stata la disciplina del d. l. 143 del 2013<sup>166</sup>, relativo al finanziamento dei partiti politici. L'art. 9, dopo aver attribuito a questi il compito della promozione della parità di accesso alle cariche elettive “in attuazione dell'art. 51 Cost.”, introduce due distinte misure a sostegno di tale promozione. Da un lato, stabilisce che nelle liste di candidati per le elezioni del parlamento nazionale ed europeo nessuno dei due sessi può essere rappresentato in misura inferiore al 40%. La violazione di questa prescrizione comporta la riduzione della somma spettante al partito dalla destinazione del due per mille dell'imposta sul reddito delle persone fisiche, che ciascun contribuente può assegnare ogni anno<sup>167</sup>. Dall'altro lato, la disposizione prevede una sanzione<sup>168</sup> per i partiti che non si siano concretamente impegnati in «iniziative volte ad accrescere la partecipazione attiva delle donne nella politica»<sup>169</sup>. Come già visto per la legge relativa all'elezione dei membri del PE, l. 90 del 2004, l'obiettivo della parità viene qui perseguito attraverso due strumenti che operano insieme: la prescrizione di soglie limite per le liste elettorali, con la quota del 40% di rappresentanza di un sesso; e la duplice misura sanzionatoria della mancata assegnazione o della riduzione di somme spettanti a titolo di finanziamento.

Nella prospettiva di dare un più solida base alla equilibrata composizione delle liste, numerosi sono stati i tentativi, ad oggi non riusciti, di approvare una legge di disciplina dei partiti e dei gruppi politici, in questo tempo più che mai necessaria, che dia una *forma democratica* ai modi della partecipazione politica. Tra i tanti progetti, si ricorda il ddl S 2439 del 2016<sup>170</sup>, che all'art. 2 richiedeva il rispetto del principio della parità di genere nella «selezione e nel sostegno di candidati alle elezioni per le cariche pubbliche», attività, questa, configurata come uno dei contenuti essenziali del diritto di associazione politica dei cittadini, insieme alla formazione dell'indirizzo politico e all'elaborazione dei programmi per il governo

---

<sup>166</sup> Decreto legge 143 del 2013 “Abolizione del finanziamento pubblico diretto, disposizioni per la trasparenza e la democraticità dei partiti e disciplina della contribuzione volontaria e della contribuzione indiretta in loro favore” conv. legge 21/2/2014, n. 13

<sup>167</sup> Art. 9 Parità di accesso alle cariche elettive “1. I partiti politici promuovono la parità nell'accesso alle cariche elettive in attuazione dell'articolo 51 della Costituzione. 2. Nel caso in cui, nel numero complessivo dei candidati di un partito politico in ciascuna elezione della Camera dei deputati, del Senato della Repubblica o dei membri del Parlamento europeo spettanti all'Italia, uno dei due sessi sia rappresentato in misura inferiore al 40 per cento, le risorse spettanti al partito politico ai sensi dell'articolo 12 sono ridotte in misura percentuale pari allo 0,50 per ogni punto percentuale di differenza tra 40 e la percentuale dei candidati del sesso meno rappresentato, nel limite massimo complessivo del 10 per cento.” L'ammontare della riduzione è, quindi, pari allo 0,50% per ogni punto percentuale di differenza tra la percentuale di candidati del sesso sottorappresentato e il valore del 40%, con il limite complessivo del 10%.

<sup>168</sup> Pari ad un quinto della somma spettante al partito dall'assegnazione del due per mille, art. 9.3 “Ai partiti politici che non abbiano destinato una quota pari almeno al 10 per cento delle somme ad essi spettanti ai sensi dell'articolo 12 ad iniziative volte ad accrescere la partecipazione attiva delle donne alla politica, la Commissione applica la sanzione amministrativa pecuniaria pari a un quinto delle somme ad essi spettanti ai sensi dell'articolo 12.”

<sup>169</sup> Devolvendo alle stesse almeno una quota del 10% delle somme spettanti dall'assegnazione del due per mille

<sup>170</sup> Disposizioni in materia di partiti politici. Norme per favorire la trasparenza e la partecipazione democratica, approvato dalla Camera l'8/6/2016 e trasmesso al Senato il 10/6/2016 e lì arrestato in Commissione Affari costituzionali il 27/6/2016

nazionale e locale<sup>171</sup>. Sembrava così tracciata una linea di continuità, quasi una successione di tappe, nell'esercizio del diritto di associazione politica, che si avvia con la partecipazione alla definizione dell'indirizzo politico, prosegue con la formulazione del programma e dell'indirizzo politico e che si chiude con la candidatura, espressione di un impegno diretto all'interno della assemblea elettiva.

E che la garanzia del carattere democratico della partecipazione politica riposi su tutte queste diverse componenti, sembra richiamato in una decisione della Corte Edu del 2012<sup>172</sup>, relativa alla vicenda di un partito politico confessionale, che escludeva le donne dalle liste di propri candidati, pur ammettendole a far parte dei propri organi interni. La scelta del partito era fondata sull'idea della superiorità dell'uomo rispetto alla donna, in quanto creato da Dio per primo<sup>173</sup>. Una tale prospettiva, secondo la Corte Edu, non può essere accolta nel sistema della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo, basata sulla democrazia e chiamata a promuoverne i valori<sup>174</sup>, e nella quale il progresso dell'eguaglianza tra i sessi rappresenta uno tra i più importanti obiettivi del Consiglio d'Europa<sup>175</sup>.

Anche nel contesto dell'UE, in una recente risoluzione del 2019, il PE, evidenziando l'importanza di accrescere «la presenza del genere meno rappresentato, spesso le donne, nelle liste elettorali», ha sollecitato «vivamente» i partiti europei e i loro membri a garantire l'equilibrio di genere nelle candidature al PE<sup>176</sup>.

---

<sup>171</sup> Art. 2. In riferimento alla comunicazione politica, di interesse sono due leggi regionali relative alla partecipazione femminile nei programmi di comunicazione politica e nei messaggi autogestiti. Così la previsione dell'art. 10 l. r. Campania 4 del 2009, ripreso anche nella l. r. Molise 20 del 2017 (art. 7), che prescrive ai soggetti politici di assicurare la presenza paritaria dei candidati di entrambi i generi nelle emittenti radiotelevisive pubbliche e private. Per i messaggi autogestiti si stabilisce che essi “devono mettere in risalto con pari evidenza la presenza di candidati di entrambi i generi nelle liste presentate dal soggetto politico che realizza il messaggio”

<sup>172</sup> Corte Edu decisione 10/7/2012, Appl. n. 58369/10 – Staatkundig Gereformeerde Partij/Nederlands

<sup>173</sup> (...) Views of the man's role as primordial and the woman's as secondary”, Corte Edu decisione 10/7/2012, par. 73

<sup>174</sup> Corte Edu decisione 10/7/2012, par. 70

<sup>175</sup> *Ibid.*, par. 72. Precisa la Corte che ogni possibile differenza di trattamento sulla base del sesso deve avere ragioni ben solide. Da qui l'impossibilità di accogliere una concezione che configuri il ruolo dell'uomo come primario e quello della donna come secondario. Di interesse sono le parole della Corte Suprema Olandese, nella decisione del 9/11/2010, che ha evidenziato che è dovere dello Stato verso i cittadini, sulla base dell'art. 7 della Convenzione per l'eliminazione di tutte le forme di discriminazione contro le donne del 1979, assicurare che i partiti politici non si limitino semplicemente ad ammettere le donne come membri, ma si adoperino perché esse possano effettivamente candidarsi alle elezioni. In questo punto la Convenzione del 1979 “non lascia allo Stato alcun margine di apprezzamento”, Corte Edu decisione 10/7/2012, par. 49, si vedano B. M. OOMEN, J. GUIJT E M. PLOEG, *Cedaw, the Bible and the State of the Netherlands: the struggle over orthodox womes's political participation and their responses*, in *Law Review*, 2/6/2010, p. 158 ss.

<sup>176</sup> Risoluzione del PE 15/1/2019, “L'integrazione della dimensione di genere al Parlamento europeo”, “Livello politico”, n. 33. Strumenti possibili indicati nella risoluzione sono le liste chiuse o le liste paritarie. Il PE prosegue con l'invito rivolto ai gruppi politici, della legislatura 2019/2024, ad assicurare che gli organi direttivi del PE abbiano una composizione equilibrata dal punto di vista del genere, attraverso candidature di entrambi i generi alle cariche interne al PE, quale presidente, vicepresidente e membri dell'ufficio di presidenza o presidente di commissione o di delegazione (n. 34), ma richiede anche che ciascun gruppo abbia due “copresidenti”, un uomo e una donna (n. 35). Queste indicazioni seguono il Considerando B, che configura l'eguaglianza di genere come “elemento centrale (...) del funzionamento della democrazia e il Considerando W, che evidenzia un profilo ben noto al contesto italiano, ovvero che “la legittimità delle donne nella sfera politica è ancora talvolta messa in discussione e che le donne sono vittime di stereotipi che le scoraggiano dal partecipare alla politica, un fenomeno che è particolarmente evidente ovunque le donne siano meno rappresentate nella vita politica”. Sul tema si richiama A. CIANCIO, *Parità di genere e partecipazione politica nell'Unione*

Dal quadro così tracciato, si ricava che ricade proprio sui partiti, prima che su altri, il compito di promuovere e di difendere i principi su cui si fonda un ordinamento democratico, principi tra i quali certamente si colloca quello della parità di accesso alle cariche elettive. In particolare, poi, la centralità che i partiti hanno conquistato nella Costituzione italiana, chiudendo la terribile pagina dell'oppressione del fascismo, li carica dell'impegno e della responsabilità di essere artefici permanenti della democrazia repubblicana, nella quale donne e uomini devono potere occupare eguali spazi e godere di eguali opportunità.

## 10. Alcune considerazioni conclusive

A conclusione del percorso dialettico che si è cercato di raccontare nei paragrafi precedenti, si può provare a descrivere il progressivo atteggiarsi del principio della parità di genere nel nostro ordinamento, nella declinazione della parità di accesso alle cariche elettive<sup>177</sup>.

La giurisprudenza costituzionale ne ha tratteggiato nel tempo le fattezze, parlando della “parità effettiva” tra uomini e donne come «finalità (...) positivamente apprezzabile dal punto di vista costituzionale» e ritenendo l'obiettivo del riequilibrio e la conseguente «doverosa (l')azione promozionale» come contenuti propri del testo costituzionale, riformato nel 2001 e nel 2003<sup>178</sup>.

Ha poi esplicitamente collegato la parità espressa nel nuovo testo dell'art. 51.1 alla prospettiva sostanziale dell'eguaglianza, che vuole impegnata la Repubblica “anche” in un «compito di promozione delle pari opportunità tra donne e uomini»<sup>179</sup>; allo stesso modo ha ricondotto «il principio fondamentale dell'effettiva parità tra i sessi nella rappresentanza politica nazionale e regionale, nello spirito dell'art. 3, secondo comma Cost.»<sup>180</sup>. E, infine, ha rivestito le pari opportunità del mantello dei «principi di natura

---

*europa: profili generali*, in *Rivistaic*, 1, 2016, p. 1 ss. Riguardo alla previsione di misure volte a garantire la parità tra i sessi nell'organizzazione interna dei partiti politici europei, il Regolamento 1141/2014 (PE e Cons. 22/10/2014, relativo allo statuto e al finanziamento dei partiti politici europei e delle fondazioni politiche europee) non individua il requisito della paritaria composizione degli organi quale condizione per ottenere l'iscrizione al registro e per accedere al relativo finanziamento. Solo nel Considerando n. 6, inserito con il successivo Regolamento 673/2018 (3/5/2018 di modifica del Regolamento 1141/2014) si legge che “Dovrebbe essere incoraggiata l'inclusione di informazioni sull'equilibrio di genere inerenti a ciascuno dei partiti membri del partito politico europeo”. Rimane, quindi, anche in questo caso, affidata alla volontà dei singoli partiti ogni scelta sull'equilibrio di genere. Tra le diverse formazioni politiche europee, solo il Partito dei Verdi ha dato attuazione alla previsione della Risoluzione PE del 2019, individuando una doppia presidenza, da attribuire ad un uomo e a una donna. Il tema della parità nello spazio pubblico è stato più recentemente ripreso da P. PROFETA, *Parità di genere e politiche pubbliche*, Milano, 2021, che evidenzia come in un contesto democratico la rappresentanza femminile in politica non è solo una questione di “rappresentanza descrittiva”, ma anche di “rappresentanza sostanziale”. In tal senso l'A. mette in guardia rispetto a semplici operazioni di facciata, il c. d. *pinkwashing*, non solo inutili ma potenzialmente pericolose, P. PROFETA, *Parità di genere, il rosa di facciata non serve mai*, in *Sole 24ore*, 27/2/2021

<sup>177</sup> Sul ruolo della Corte nella promozione della parità di genere si esprime S. Cecchini, *La Corte Costituzionale paladina dell'eguaglianza di genere*, Napoli, 2021

<sup>178</sup> Corte Costituzionale sentenza 49 del 2003, cons. dir. 4

<sup>179</sup> Corte Costituzionale ordinanza 39 del 2005, diritto

<sup>180</sup> Corte Costituzionale sentenza 4 del 2010, cons. dir. 3.1

giuridica posti dall'ordinamento, tanto a livello costituzionale quanto a livello legislativo» e del carattere di “canone di legalità”, cui «la politica deve attenersi, in ossequio ai fondamentali principi dello Stato di diritto»<sup>181</sup>.

Significativo è il cammino compiuto dalla Corte, che, nell'arco dell'ultimo quarto di secolo, sembra aver tenuto fede al ruolo che ha voluto darsi nel sistema costituzionale<sup>182</sup>. Non essere, cioè, «avanguardia isolata», non mettersi alla testa dell'evoluzione sociale e del mutamento culturale, ma seguirlo e propiziarlo indirettamente, come deve avvenire in un assetto democratico<sup>183</sup>. E così nel 1995, in un contesto costituzionale e culturale ancora incline a leggere la parità tra i sessi nell'ottica dell'eguaglianza formale, essa si è opposta decisamente a misure di risultato, ad azioni positive disposte dal legislatore, collocando, invece, le stesse nella sfera delle libere scelte dei partiti politici. Dopo meno di un decennio, la Corte, muovendosi dietro il cambiamento prodotto dalle riforme costituzionali del 2001 e del 2003, è pronta a ritenere compatibile con la Costituzione la previsione legislativa dell'obbligatoria composizione paritaria delle liste elettorali, pur ribadendo ancora che primi operatori in tal senso devono essere i partiti. E ancora nel 2010, aggiunge al quadro degli interventi disponibili al legislatore anche la doppia preferenza di genere, che rappresenta solo *una possibilità di scelta aggiuntiva* per l'elettore<sup>184</sup>, coinvolgendolo nella promozione della parità.

Le vicende più recenti hanno messo in luce anche un ulteriore connotato del principio, quello della *effettività*. Dare effettività al principio delle pari opportunità vuol dire muoversi, in modo irreversibile, nella prospettiva sostanziale dell'eguaglianza, vuol dire promuovere e predisporre misure che operino concretamente sul campo, vuol dire reclamare la partecipazione di tutti i soggetti dell'ordinamento, dal legislatore ai giudici, costituzionale e ordinario, ai partiti, ai cittadini. La stessa Corte ne è consapevole quando rileva come “i legislatori costituzionale e statutario” (della Campania)” indicano la via delle misure specifiche volte a dare effettività ad un principio di eguaglianza astrattamente sancito, ma non compiutamente realizzato”<sup>185</sup>. Effettività qui significa abbandonare l'astrattezza della formulazione dell'eguaglianza e scendere nella vita reale, dove l'eguaglianza è ancora da conseguire<sup>186</sup>. E sempre la Corte

---

<sup>181</sup> Corte Costituzionale sentenza 81 del 2012, cons. dir. 4.2

<sup>182</sup> Così come descritto da N. ZANON, *Corte costituzionale, evoluzione della “coscienza sociale”, interpretazione della Costituzione e diritti fondamentali: questioni e interrogativi a partire da un caso paradigmatico*, in *Rivistaic*, 4, 2017, p. 15

<sup>183</sup> N. ZANON, *Corte costituzionale*, cit. p. 15 e 13

<sup>184</sup> Corte Costituzionale sentenza 4 del 2010, cons. dir. 4

<sup>185</sup> Corte Costituzionale sentenza 4 del 2010, cons. dir. 3.1

<sup>186</sup> L'aspetto della effettività del principio di eguaglianza, messo in luce da L. Ferrajoli, *La differenza sessuale*, cit., p. 53, quando configura i due commi dell'art. 3 come “modello normativo integrato di eguaglianza formale e sostanziale basato sulla «pari dignità» delle differenze e insieme sulla garanzia della sua effettività”. Il primo comma dell'art. 3, infatti, esprime l'eguaglianza della quale il secondo comma “esplicita il carattere normativo e progettuale”. In sostanza, per l'A. il secondo comma si fonda sul “riconoscimento” della “virtuale ineffettività” dell'eguaglianza, dovuta alla presenza di ostacoli che, come lo stesso art. 3.2 prescrive, devono essere rimossi

lo ricorda quando racchiude lo spazio discrezionale riservato alla “azione di governo” all’interno dei “vincoli posti da norme giuridiche”, tra i quali si trova il principio delle pari opportunità, il cui rispetto è sempre sindacabile di fronte a un giudice, a garanzia proprio della sua effettività<sup>187</sup>.

Ma l’effettività del principio torna più vistosamente nel d.l. 86 del 2020, dove la carenza di una legislazione elettorale regionale adeguata all’attuazione della parità è motivo del legittimo esercizio del potere sostitutivo dello Stato a tutela dell’unità giuridica della Repubblica; e la garanzia di questa effettività si fa *caso straordinario di necessità e urgenza* dell’art. 77 Cost. che muove il potere normativo del governo.

Ed è sempre all’effettività delle pari opportunità che si àncora il ricorso al Tar Puglia, contro i risultati delle elezioni del consiglio regionale del settembre 2020, che assume come essa possa essere assicurata solo agendo prima della competizione elettorale. Qui occorre non solo che l’elettore possa esprimere una doppia preferenza di genere per due candidati di sesso diverso, ma occorre anche che l’elettore abbia *effettivamente* tale possibilità di scelta, attraverso l’imposizione ai partiti di una composizione delle liste che sia rispettosa della quota del 60% di candidati dello stesso sesso. E se questa composizione non è presente nella lista, essa va esclusa dal voto, con la sanzione della inammissibilità.<sup>188</sup> Di riferimenti all’effettività, tuttavia, non c’è traccia nella sentenza del Tar Puglia del 16/1/2021, che ha deciso il citato ricorso, Tar che ha preferito trincerarsi dietro la connotazione del principio delle pari opportunità quale norma costituzionale *da cui emerge* «l’affermazione di principi di ordine generale, la cui attuazione concreta è rimessa alla discrezionalità del legislatore ordinario», e a quello regionale in particolare, in materie di competenza concorrente, come è quella elettorale<sup>189</sup>. Una prospettazione ancora risalente del principio delle pari opportunità, lontana dal terreno dell’eguaglianza sostanziale, affermata dagli artt. 3.2 e 51.1, e da quella dignità che la Costituzione assegna loro e che la stessa Corte non ignora: quella di principio

---

<sup>187</sup> Corte Costituzionale sentenza 81 del 2012, cons. dir. 4.2. Questa strada era stata già aperta dal Consiglio di Stato con la sentenza del 2011 (Consiglio di Stato. Sez. V, n. 4502/2011, contro cui la Regione Campania aveva proposto il conflitto di attribuzione deciso dalla Corte con la sentenza 81 del 2012), che, annullando il decreto di nomina della Giunte regionale campana, riconosceva effettività giuridica alla disposizione, contenuta nello Statuto regionale, che promuove “un diritto fondamentale (che ha dignità costituzionale) come la parità uomo donna non sulla carta, ma nella realtà sociale”, effettività che necessariamente si accompagna alla previsione di strumenti giuridici e giudiziari per la sua tutela

<sup>188</sup> Affermare, infatti, come fa la legge 165 del 2004, nel testo riformato dalla legge 20 del 2016, che «in ciascuna lista i candidati siano presenti in modo tale che quelli dello stesso sesso non eccedano il 60% del totale» non lascia spazio a diverse, possibili interpretazioni, si veda il ricorso al Tar Puglia, p. 11. Diversamente ha però ritenuto il Tar Puglia nella citata sentenza del 16/1/2021, che rimane legato all’impostazione che vuole l’art. 51 *norma costituzionale* dalla quale emerge solo «l’affermazione di principi di ordine generale, la cui attuazione concreta è rimessa alla discrezionalità del legislatore ordinario», p. 6. Sulla precettività del principio delle pari opportunità nella vicenda pugliese si veda 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*, 1, 2021, p. 129 ss.

<sup>189</sup> Tar Puglia sentenza 16/1/2021, n. 00095, che richiama gli artt. 117.3 e 122.1 Cost., p. 6

immediatamente cogente, di *norma precettiva*, e di diretta applicazione, senza la necessità di alcuna intermediazione del legislatore<sup>190</sup>.

Assumere una tale prospettiva, non sconosciuta al giudice costituzionale, potrebbe anche significare un cambiamento di approccio: le misure finora messe in campo, infatti, dalla preferenza di genere alla quota di lista, dalle sanzioni alle premialità, caratterizzate tutte dall'obiettivo della parità di *chances*, dal fine della garanzia di eguali condizioni di partenza, non hanno raggiunto lo scopo del riequilibrio nella presenza dei sessi, realizzando una vera parità tra donne e uomini. Di fronte, quindi, ad un *ostacolo* che non si riesce a *rimuovere*, di fronte ad una disegualianza *di fatto* che continua a persistere, potrebbe forse valere la pena di riconsiderare le ragioni che nel 1995 hanno condotto la Corte a dichiarare l'incostituzionalità delle azioni positive. Potrebbe, cioè, guardarsi insieme all'evoluzione del sentire della società sul tema delle pari opportunità, alle violazioni portate all'attenzione dei giudici di merito<sup>191</sup> e ai risultati concreti delle soluzioni legislative sperimentate, che, come in ultimo mostra la vicenda pugliese, non possono dirsi soddisfacenti.

In altri termini, si potrebbe provare a immaginare strumenti non solo volti a rimuovere gli ostacoli in modo *indiretto*, ma strumenti che si avvicinino al *risultato* più di quanto finora sia avvenuto<sup>192</sup>, muovendosi nella *prospettiva* di un'azione positiva pur restando sempre nel perimetro della *temporaneità* e della

---

<sup>190</sup> Come afferma il Consiglio di Stato nell'ordinanza del 18/12/2020, n. 09208, ritenere che il regolamento per l'elezione dei dottori commercialisti non sia in diretto contrasto con l'art. 51 Cost., poiché difetta "di una norma primaria in grado di individuare integrazioni del sistema elettorale che assicurino il rispetto del precetto costituzionale", finirebbe per "introdurre una sfera di insindacabilità dei regolamenti, pur in caso di acclarato contrasto con la disciplina di rango costituzionale, qualora tale disciplina non sia già passata per il filtro della legislazione ordinaria. Viene così implicitamente ripristinata la distinzione tra norme costituzionali precettive e norme costituzionali meramente programmatiche (le quali non sarebbero immediatamente precettive), ripudiata sin dalla sentenza della Corte costituzionale n. 1 del 1956", pp. 5-6. Nel successivo giudizio di merito, con la sentenza 4706 del 22 aprile 2021, il Tar Lazio ha annullato il citato regolamento elettorale «per violazione del principio della parità di accesso alle cariche elettive e della sua obbligatoria promozione di cui all'art. 51 della Costituzione». Il giudice amministrativo ha sollecitato «le amministrazioni interessate ad adottare le conseguenti determinazioni in modo da indire nuove elezioni da svolgersi nel rispetto delle prescrizioni in materia di parità di genere»

<sup>191</sup> N. ZANON, *Corte costituzionale*, cit. p. 14, considera le ordinanze di rimessione numerose e concordanti quali elementi che entrano nella valutazione di un cambio nella giurisprudenza della Corte. In questo senso, la vicenda portata dinanzi al Tar Puglia rappresentava un'occasione importante per richiamare l'intervento del giudice costituzionale. Sorprende che, pur scontato il rigetto della richiesta di annullamento degli esiti elettorali, il giudice amministrativo non abbia neanche sentito il *bisogno di dubitare*, dando così alla Corte la possibilità di tornare ad occuparsi della parità di accesso alle cariche elettive

<sup>192</sup> Non solo, cioè, azioni «imposte nella misura minima di una non discriminazione, ai fini della candidatura, a sfavore dei cittadini di uno dei due sessi», riguardo alla composizione paritaria delle liste, sentenza 49 del 2003, cons. dir. 4.1; o tecniche finalizzate a «predisporre condizioni generali volte a favorire il riequilibrio nella rappresentanza politica», sentenza 4 del 2010, cons. dir. 3.2, «facoltà aggiuntiva» che introduce «solo un questo ristretto ambito, una norma riequilibratrice, volta ad ottenere, indirettamente ed eventualmente, il risultato di un'azione positiva» (cons. dir. 3.3) o meccanismo non «costrittivo, ma solo promozionale» (cons. dir. 4), riguardo alla doppia preferenza di genere

*provvisoria*, del carattere *sperimentale ed emergenziale*; strumenti, infine, assoggettabili in qualunque momento al vaglio del giudice costituzionale<sup>193</sup>.

Proprio l'esigenza di dare effettiva attuazione al principio della parità di accesso alle cariche elettive era alla base della scelta del decreto legge nella vicenda della regione Puglia, che ha fatto di quella effettiva attuazione un caso straordinario di necessità e urgenza, in grado di legittimare un atto di natura provvisoria, atto che dovrà poi affrontare l'esame del Parlamento ed ottenere la sua approvazione.

L'effettiva attuazione del principio della parità di accesso alle cariche elettive, sotto altro profilo, potrebbe aprire la politica ad una più estesa partecipazione delle donne e creare le condizioni per un suo cambiamento nell'organizzazione come nei tempi, nel linguaggio come nei modi, un cambiamento che da tempo si auspica per riavvicinare i cittadini alla *cosa pubblica* e per svestire la dimensione politica di quell'accezione negativa, che ormai normalmente le si associa. In questa direzione, poi, e come dimostrato dalle più recenti esperienze nelle assemblee regionali e locali, innegabile sarebbe il contributo delle donne nell'aggiornamento dell'agenda politica, che potrebbe farsi più vicina e più sensibile a quei temi che interrogano profondamente le società contemporanee.

In fondo, si potrebbe dire che è sull'effettività del principio delle pari opportunità che si gioca l'effettività della Costituzione, come ricordava Costantino Mortati nella sua *Introduzione* alla "Costituzione di Weimar" del 1946<sup>194</sup>: «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 (...)»<sup>195</sup>.

E questa esigenza di dare effettività al principio delle pari opportunità doveva essere ben presente agli occhi delle Costituenti, quando in Assemblea Costituente si sono battute contro quell'atteggiamento di autosvalutazione spesso presente nelle donne, contro quella convinzione sottile di non essere in fondo adatte alla politica, di non essere pienamente capaci di esercitare la funzione rappresentativa, atteggiamento che echeggia nelle parole del PE «le donne sono vittime di stereotipi che le scoraggiano

---

<sup>193</sup> Il profilo della garanzia dell'effettività del principio delle pari opportunità è presente anche nell'art. 4 della *Convenzione sull'eliminazione di tutte le forme di discriminazione nei confronti delle donne* (Cedaw) del 1979, che sollecita gli Stati ad adottare misure temporanee speciali, che non saranno considerate atto discriminatorio e che verranno abrogate una volta raggiunto l'obiettivo, principio ribadito nelle Raccomandazioni del Comitato della Cedaw del 1988, 1997 e 2004. Ma sulla stessa linea si pone l'art. 157.4 TFUE: «4. Allo scopo di assicurare l'effettiva e completa parità tra uomini e donne nella vita lavorativa, il principio della parità di trattamento non osta a che uno Stato membro mantenga o adotti misure che prevedano vantaggi specifici diretti a facilitare l'esercizio di un'attività professionale da parte del sesso sottorappresentato ovvero a evitare o compensare svantaggi nelle carriere professionali.» e l'art. 23.2 della Carta dei Diritti fondamentali dell'UE: «Il principio della parità non osta al mantenimento o all'adozione di misure che prevedano vantaggi specifici a favore del sesso sottorappresentato.»

<sup>194</sup> In *Per la storia del pensiero giuridico*, n. 120, Milano, 2019, 54

<sup>195</sup> «Onde assicurare il mantenimento di un certo equilibrio sociale, e pertanto presuppone che un siffatto equilibrio si sia, più o meno stabilmente, raggiunto»



dal partecipare alla politica, un fenomeno che è particolarmente evidente ovunque le donne siano meno rappresentate nella vita politica»<sup>196</sup>.

Questa combattività e questa tensione delle nostre Costituenti erano forse quelle che, si racconta, Altiero Spinelli leggesse sul viso della prima Presidente del PE, Simon Veil, della quale osservava spesso la mancanza di buon umore e di ironia, l'assenza di un sorriso, espressione della consapevolezza di trovarsi “su un terreno di fatto ostile”, di essere considerata non pienamente all'altezza.

Oggi, di fronte ai tanti passi compiuti nel cammino verso la parità e di fronte alla conquistata, anche se non ancora, diffusa presenza delle donne negli spazi della politica, piace immaginare che sul volto della Presidente Veil possa apparire un sorriso.

---

<sup>196</sup> Risoluzione del PE 15/1/2019 Considerando W, cit.