

GenIUS

RIVISTA DI STUDI GIURIDICI
SULL'ORIENTAMENTO SESSUALE E L'IDENTITÀ DI GENERE

PAOLA TORRETTA

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

PUBBLICAZIONE TELEMATICA SEMESTRALE REGISTRATA PRESSO IL TRIBUNALE DI BOLOGNA · ISSN 2384-9495

online first
destinato a GenIUS 2021-1

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

Sommario

1. La legge n. 215/2012 e i diversi livelli di tutela dell'eguale accesso alle cariche elettive nelle elezioni Comunali: l'assenza di 'quote di genere' per le liste dei Comuni sotto i 5.000 abitanti. - 2. La parità di genere nelle elezioni dei piccoli Comuni: una garanzia costituzionalmente necessaria o un mero auspicio del legislatore? - 3. Quella 'singolare' questione di legittimità costituzionale: la richiesta di un'additiva di prestazione in materia elettorale? - 4. I possibili sviluppi del giudizio di costituzionalità: osservazioni conclusive.

Abstract

Il Consiglio di Stato, con ordinanza 4 giugno 2021, n. 4294, ha sollevato questione di legittimità costituzionale rispetto alla disciplina del procedimento elettorale per le elezioni dei Comuni con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti, nella parte in cui non assicura la necessaria rappresentanza di entrambi i generi nelle liste elettorali e perché non prevede il "regime sanzionatorio *sub specie* "esclusione della lista" per le liste elettorali presentate in violazione del principio di parità dei sessi.

L'autore, pur condividendo le motivazioni che sostengono la non conformità a Costituzione della normativa impugnata, esprime perplessità rispetto alla richiesta di una pronuncia additiva di prestazione, in ragione della consolidata giurisprudenza costituzionale sulla discrezionalità del legislatore in materia elettorale.

The Council of State referral order of June 4, 2021, n. 4294 raised the question of unconstitutionality of the legislation concerning the electoral procedure for the elections of municipalities with a population of less than 5,000 inhabitants "in the part it does not provide for the necessary representation of both genders in the electoral lists" and because it does not provide for the "sanctioning regime sub specie "exclusion of the list"" for the electoral lists presented in violation of the principle of equality between men and women.

The author, while sharing the reasons supporting the non-compliance of the contested rules with the Constitution, expresses perplexity with respect to the request for a 'benefit additive' judgement, due to the consolidated orientation of the Constitutional court about legislative discretion in the field of

* Professore Ordinario di Diritto costituzionale, Università di Parma. Contributo sottoposto a referaggio a doppio cieco.

the electoral rules.

1. La legge n. 215/2012 e i diversi livelli di tutela dell'eguale accesso alle cariche elettive nelle elezioni Comunali: l'assenza di 'quote di genere' per le liste dei Comuni sotto i 5.000 abitanti

Con ordinanza 4 giugno 2021, n. 4294 il Consiglio di Stato ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 71, comma 3-bis, D.lgs. n. 267/2000, "nella parte in cui non prevede la necessaria rappresentanza di entrambi i generi nelle liste elettorali nei Comuni con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti" e dell'art. 30, comma 1, lett. d) bis e lett. e), D.p.r. n. 570/1960, "nella parte in cui esclude dal regime sanzionatorio *sub specie* "esclusione della lista", le liste elettorali presentate in violazione del principio di parità dei sessi in riferimento ai Comuni con meno di 5.000 abitanti".

L'intervento del Giudice delle leggi viene richiesto alla luce della carenza di prescrizioni che, per le elezioni dei piccoli Comuni, stabiliscano un vincolo di rappresentatività di entrambi i generi e contestualmente dispongano la ricusazione, a titolo sanzionatorio, delle liste che non rispettino tale regola.

Il dubbio di legittimità costituzionale sorge in sede di impugnazione della sentenza con cui il T.A.R. Campania¹ ha rigettato il ricorso di due elettori e componenti di una lista elettorale partecipante alle elezioni per il rinnovo del Consiglio comunale di Castello del Matese, nel settembre 2020². I ricorrenti chiedevano che fosse accertata l'illegittimità dell'operato della Sottocommissione elettorale circondariale, per non aver proceduto all'esclusione dell'unica lista concorrente, non presentando quest'ultima alcuna candidatura femminile; di conseguenza, avanzavano altresì domanda di annullamento dell'elezione dei candidati di detta lista, in quanto la mancata ricusazione della stessa avrebbe compromesso l'eguale partecipazione dei gruppi politici alla competizione elettorale e alterato il risultato finale.

Poiché, infatti, le liste presentate per l'elezione del Consiglio comunale furono soltanto due, l'esclusione di quella formata senza rispettare la rappresentanza di entrambi i sessi avrebbe comportato l'assegnazione di tre seggi all'altra.

A fondamento della propria pronuncia, il giudice di prime cure rileva come le modifiche apportate dalla legge n. 215/2012 al D.lgs. n. 267/2000 e al D.p.r. n. 570/1960, benché prevedano strumenti di tutela della parità di genere nelle elezioni comunali, non abbiano individuato, al riguardo, alcuna specifica misura di protezione di tale istanza egualitaria nei Comuni sotto i 5.000 abitanti. Tale 'lacuna', in sede di appello, diviene oggetto della questione di legittimità costituzionale sollevata dal Consiglio di Stato, alla luce dei parametri degli artt. 3 e 51 Cost., oltre che dell'art. 14 CEDU e dell'art. 1 Protocollo Addizionale n. 12, in combinato disposto con l'art. 117, comma 1, Cost.

Il giudice rimettente, ricostruendo il contesto normativo in materia, prende atto che la legge n. 215/2012 ha previsto un differenziato regime di promozione della rappresentanza di genere nelle elezioni comunali, articolato su tre modelli di tutela delle pari opportunità di esercizio del diritto di elettorato passivo, la cui intensità cresce con l'aumentare della densità demografica del Comune interessato. In questo triplice schema di tutela della parità di genere, tuttavia, la soglia di protezione del sesso sotto-rappresentato, assottigliandosi sempre più con il ridursi della dimensione demografica dell'ente territoriale, pare di fatto 'esaurirsi' con riferimento alle elezioni dei piccoli Comuni.

¹ Tribunale amministrativo regionale per la Campania (Sezione seconda), sentenza del 16 dicembre 2020, n. 6185.

² La lista "Castello unita".

Ma andiamo con ordine. Nei Comuni con popolazione compresa fra i 5.000 e i 15.000 abitanti e per quelli con più di 15.000 abitanti il legislatore specifica che “nessuno dei due sessi può essere rappresentato in misura superiore ai due terzi dei candidati”³, mentre non esiste alcuna previsione del genere per i piccoli Comuni.

Allo stesso modo, solo nelle realtà territoriali maggiormente popolate è presente un sistema sanzionatorio a sostegno del riequilibrio della rappresentanza dei sessi nelle competizioni elettorali.

Nello specifico, per i Comuni con più di 15.000 abitanti, l’art. 33, comma 1, D.p.r. n. 570/1960 (come modificato dall’art. 2, comma 2, lett. b), punto 1), L. n. 215/2012) dispone - con una protezione che può definirsi di “massimo livello”⁴ - che la Commissione elettorale circondariale, in caso di mancato rispetto delle disposizioni sulle pari opportunità di genere, riduce la lista cancellando, partendo dall’ultimo, i nomi dei candidati appartenenti al genere sovra-rappresentato, fino a rientrare nel limite massimo dei due terzi.

Se per effetto di tale riduzione - e qui entra in gioco la seconda e radicale penalità (di carattere escludente) - la lista viene ad avere un numero di candidati inferiore al minimo prescritto, la Commissione procederà alla riconsiliazione della medesima, precludendone così la partecipazione alla competizione elettorale.

Nei Comuni con popolazione compresa tra i 5.000 e i 15.000 abitanti, la protezione offerta dalla legge appare più attenuata, ma comunque idonea a garantire un processo di riequilibrio della rappresentanza dei sessi nelle assemblee elettive e negli organi esecutivi. L’art. 30, comma 1, lett. d) bis, D.p.r. n. 570/1960 (come modificato dall’art. 2, comma 2, lett. a), punto 1), L. n. 215/2012) dispone che, in caso di inosservanza della disciplina, la Commissione elettorale circondariale riduce la lista espungendo i candidati appartenenti al genere rappresentato in misura eccedente i due terzi del totale, ma al contempo specifica che tale operazione di riequilibrio non può arrivare a “determinare un numero di candidati inferiore al minimo prescritto per l’ammissione della lista”. Ne consegue che l’effetto sanzionatorio, in tal caso, non può spingersi fino alla riconsiliazione della lista, ma si arresta di fronte alla soglia minima di candidature prescritta per l’ammissibilità delle liste elettorali.

Niente di tutto questo assiste, invece, l’istanza di un’eguale partecipazione di uomini e donne alle assemblee elettive dei piccoli Comuni.

Sebbene infatti l’art. 71, D.lgs. n. 267/2000, rubricato “*Elezione del sindaco e del consiglio comunale nei Comuni sino a 15.000 abitanti*”, preveda, al comma 3-bis, che “*nelle liste dei candidati è assicurata la rappresentanza di entrambi i sessi*”⁵, per i Comuni sotto i 5.000 abitanti nulla dispone in merito alle modalità in cui tale regola debba concretizzarsi, in termini di quote di candidature di genere, ai fini della definizione delle liste elettorali. Parimenti, l’art. 30, comma 1, lett. d) bis e lett. e), D.p.r. n. 570/1960 prescrive strumenti sanzionatori solo per la violazione del principio della parità di genere per i Comuni con popolazione superiore ai 5.000 abitanti.

Scopo dell’ordinanza del Consiglio di Stato è dunque mettere in luce come, in linea di principio, la legge n. 215/2012 sancisca la garanzia della parità di genere per le elezioni di tutti i Comuni e, nondimeno, non contempra, per i Comuni sotto i 5.000 abitanti, alcun vincolo di riserva di candidature femminili per la formazione delle liste elettorali, né alcuna forma di sanzione (e quindi di tutela) nel caso sia violato il principio di parità.

Si tratta di un ‘silenzio’ che il giudice rimettente, basandosi sui lavori preparatori di questa legge

³ Cfr. art. 2, comma 1, lett. c), punto 1), della L. n. 215/2012, che ha aggiunto il comma 3-bis all’art. 71 del D.lgs. n. 267/2000 e art. 2, comma 1, lett. d), punto 1), della L. n. 215/12 che ha aggiunto un periodo al comma 1 dell’art. 73 del D.lgs. n. 267/2000.

⁴ Queste le parole del Consiglio di Stato nell’ordinanza in commento.

⁵ Comma inserito dall’art. 2, comma 1, lett. c), n. 1, L. n. 215/2012.

e su una lettura sistematica delle disposizioni in materia, qualifica opportunamente come 'voluto', proprio nell'ottica di escludere gli enti comunali di ridotte dimensioni da un effettivo sistema di garanzia dell'eguaglianza (non solo formale, ma anche sostanziale) in relazione al godimento del diritto di accedere alle cariche elettive.

Questo elemento inoltre, insieme al particolare oggetto della disciplina sospettata di incostituzionalità, connotato da un ampio margine di discrezionalità del legislatore⁶, e al carattere sanzionatorio/affittivo di alcune delle disposizioni considerate, ha condotto il Consiglio di Stato a non ritenere applicabile in via analogica alla fattispecie esaminata la disciplina varata per i Comuni con popolazione superiore a 5.000 abitanti. Con la conseguenza di non poter addivenire ad una lettura costituzionalmente orientata delle norme censurate.

Un'interpretazione estensiva dell'art. 71, comma 3-bis, D.lgs. n. 267/2000, diretta a far ricomprendere in tale previsione ciò che in realtà non esplicita (ossia lo stesso sistema di tutela della parità dettato per le realtà comunali più ampie) avrebbe integrato, in effetti, un'attività con connotazioni creative estranea alla funzione giurisdizionale.

Infine, sempre nell'ambito delle valutazioni che concorrono ad attivare il sindacato di costituzionalità, lo stesso giudice *a quo* dichiara di non poter procedere nemmeno alla disapplicazione delle disposizioni impugnate per contrasto con l'art. 23 della Carta dei diritti dell'Unione europea, essendo detta norma priva di effetti diretti, "quanto meno con riferimento alla legislazione promozionale, rimettendo al legislatore nazionale la scelta dei migliori strumenti per l'affermazione del principio di parità".

Il Consiglio di Stato, sul punto, non aggiunge altre spiegazioni, ma pare fare riferimento a quella giurisprudenza della Corte di Giustizia che distingue fra norme e principi della Carta di Nizza. Le prime, a contenuto più dettagliato, non richiedono ulteriori specificazioni mediante disposizioni nazionali o dell'UE e sono dotate, quindi, di effetti diretti; i secondi invece, privi di queste caratteristiche, sono inidonei "a conferire ai singoli un diritto soggettivo invocabile in quanto tale"⁷.

Allo stesso modo, il giudice rimettente non fa alcun cenno esplicito al cambio di rotta compiuto dalla Corte costituzionale rispetto al tema della 'concorrenza' fra il parametro interno e quello 'comunitario-interposto' (rappresentato dalla Carta dei diritti UE) nelle dinamiche del giudizio di legittimità costituzionale. Pur nell'economia di questo lavoro, merita di essere ricordato che la sentenza n. 269/2017⁸ sembrava aver introdotto alcune deroghe in merito ai compiti dei giudici comuni rispetto

6 Il Consiglio di Stato, sul punto, richiama la consolidata giurisprudenza costituzionale secondo cui, in tale ambito, il controllo di costituzionalità è teso a verificare, secondo il criterio della ragionevolezza, che la misura predisposta dal legislatore sia idonea, necessaria e proporzionata "in senso stretto". Anche nelle più recenti decisioni riguardanti la materia elettorale (Corte costituzionale, sentenza del 13 gennaio 2014, n. 1, in *Foro italiano*, 2014, 3, I, pp. 666 ss. e Corte costituzionale, sentenza del 9 febbraio 2017, n. 35, in *Foro italiano*, 2017, 3, I, pp. 745 ss.), il Giudice delle leggi ha ribadito che il sindacato di costituzionalità deve "valutare se la norma oggetto di scrutinio, con la misura e le modalità di applicazione stabilite, sia necessaria e idonea al conseguimento di obiettivi legittimamente perseguiti, in quanto, tra più misure appropriate, prescriva quella meno restrittiva dei diritti a confronto e stabilisca oneri non sproporzionati rispetto al perseguimento di detti obiettivi".

7 Sul punto, cfr. Corte di giustizia UE, Sentenza del 15 gennaio 2014, *Association de médiation sociale contro Union locale des syndicats CGT e altri*, causa C-176/12. Nello stesso senso, in riferimento agli artt. 21 e 47 della Carta dei diritti UE, Corte di giustizia UE (Grande Sezione), sentenza del 17 aprile 2018, *Egenberger*, causa C-414/16.

8 Cfr. Corte costituzionale, sentenza del 7 novembre 2017, n. 269, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 2017, 6, p. 2925 ss. Con tale pronuncia la Corte obbligava il giudice a sollevare prioritariamente una questione di costituzionalità qualora una norma interna contrastasse con un diritto previsto dalla Costituzione e dalla Carta dei diritti UE e, allo stesso tempo, consentiva allo stesso di disapplicare la norma nazionale oppure, in caso di dubbio, di chiedere l'interpretazione della Corte di giusti-

alla 'gestione' del conflitto fra norme interne e dell'UE, qualora questa antinomia riguardasse il rispetto di diritti previsti dalla Carta di Nizza.

Oggi la situazione pare mutata a favore di un ritorno al ruolo decisivo del giudice comune nella garanzia del primato del diritto UE. È da segnalare, infatti, il superamento del rigido schema della "doppia pregiudizialità" con cui il Giudice delle leggi aveva rivendicato la propria esclusiva competenza di garante dei diritti costituzionali, al fine di impedire che la disapplicazione di una norma interna in conflitto con un diritto previsto dalla Carta di Nizza (oltre che dalla Costituzione) potesse "trasmod[are] in una sorta di inammissibile sindacato diffuso di costituzionalità della legge"⁹.

La sentenza n. 63/2019¹⁰, in caso di contrasto di una norma interna con la Costituzione e contemporaneamente con la Carta dei diritti UE, ha ristabilito il potere del giudice comune di ricorrere al rinvio pregiudiziale, anche prima di sollevare la questione di legittimità costituzionale, così come il potere dello stesso di ricorrere al rinvio pregiudiziale per qualsiasi profilo di incompatibilità con la Carta di Nizza, anche già vagliato in un precedente sindacato di costituzionalità, nonché il dovere di non applicare la disposizione interna che si riveli in contrasto con una norma della Carta dei diritti (dotata di efficacia diretta)¹¹.

Per tornare ai termini della questione di legittimità costituzionale in esame, il Consiglio di Stato, in punto di rilevanza, evidenzia infine come la valutazione della domanda avanzata dai ricorrenti, ad impugnazione della decisione del T.A.R. Campania, non possa prescindere da una preliminare verifica sulla compatibilità costituzionale delle disposizioni legislative che hanno in un certo qual modo 'esonerato' i Comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti da un sistema di garanzie effettive dell'eguaglianza dei sessi nell'accesso alle cariche elettive.

Una 'scelta' che il Consiglio di Stato considera lesiva degli artt. 3 e 51 Cost., così come dei riferimenti internazionali e sovranazionali sul rispetto della parità fra uomini e donne (in particolare, l'art. 14 CEDU e l'art. 1 Protocollo Addizionale n. 12) che in questo ambito sono da ritenersi parte integrante del parametro di costituzionalità, in ragione delle ormai radicate dinamiche di dialogo attraverso cui l'ordinamento nazionale interagisce, per il tramite dell'art. 117, comma 1, Cost., con il sistema globale – multilivello - di protezione dei diritti fondamentali.

2. La parità di genere nelle elezioni dei piccoli Comuni: una garanzia costituzionalmente necessaria o un mero auspicio del legislatore?

Al fine di giustificare, nel senso della non manifesta infondatezza, il ricorso al sindacato costituziona-

zia, soltanto "per altri motivi" rispetto a quelli già presi in considerazione dal sindacato di costituzionalità. Su questa decisione, v., fra i tanti, A. Ruggeri, *Svolta della Consulta sulle questioni di diritto eurounitario assiologicamente pregnanti, attratte nell'orbita del sindacato accentrato di costituzionalità, pur se riguardanti norme dell'Unione self-executing (a margine di Corte cost. n. 269 del 2017)*, in *Diritti comparati*, www.diritticomparati.it, 2017, 3, pp. 1 ss.; M. Massa, *Dopo la "precisazione". Sviluppi di Corte cost. n. 269/2017*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2019, 2, www.osservatoriosullefonti.it, pp. 10 ss.; C. Masciotta, *La doppia pregiudizialità nella più recente giurisprudenza costituzionale*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2020, 3, www.osservatoriosullefonti.it, p. 1259 ss.; G. Repetto, *Il significato europeo della più recente giurisprudenza della Corte costituzionale sulla "doppia pregiudizialità" in materia di diritti fondamentali*, in *Rivista AIC*, 2019, 4, pp. 1 ss.

⁹ Ancora Corte costituzionale, sentenza del 7 novembre 2017, n. 269, *cit.*, pp. 2925 ss.

¹⁰ Confermata anche da Corte cost. 11/2020.

¹¹ In argomento, oltre alla bibliografia citata alla nota n. 7, v. anche A. Ruggeri, *Il giudice e la 'doppia pregiudizialità': istruzioni per l'uso*, in *Federalismi.it*, 2021, 6, www.federalismi.it, pp. 1 ss.

le, il Consiglio di Stato ripercorre la normativa italiana che, in tutti gli ambiti della vita sociale e pubblica, e in particolare nei processi economici, decisionali e politici del Paese, è diretta a favorire la piena implementazione delle pari opportunità fra i sessi.

Questa disamina serve al giudice rimettente per evidenziare come negli ultimi tempi si sia affermata “un’attenzione sempre crescente al tema della parità di genere”; una sensibilità che taglia ormai trasversalmente ogni ambito dell’ordinamento e non riguarda, quindi, solo (dopo il famoso *revirement* della giurisprudenza costituzionale¹²) la promozione del sesso sotto-rappresentato nell’accesso alle cariche pubbliche ed elettive. Il legislatore si è impegnato, soprattutto attraverso il Codice delle pari opportunità tra uomo e donna¹³, non solo a perseguire, ma ad assicurare la garanzia costituzionale dell’eguaglianza sostanziale (art. 3, comma 2, Cost.) rispetto a tutti gli strumenti di sviluppo della personalità umana: dall’istruzione alla formazione e qualificazione professionale; dall’accesso all’impiego al trattamento economico e retributivo; dalla progressione di carriera al riequilibrio di genere nelle posizioni apicali; dall’organizzazione del lavoro, per favorire le possibilità di conciliare vita privata e professionale, alla ricerca di una più equa ripartizione di responsabilità e compiti familiari fra i sessi.

Nel campo delle competizioni elettorali, il Consiglio di Stato, muovendo dal dato costituzionale, sottolinea come l’art. 51 della Carta fondamentale attribuisca alla “Repubblica”, in tutte le declinazioni territoriali in cui è articolata, l’obbligo di adottare misure positive per ridurre il divario fra i generi nella composizione delle Assemblee elettive¹⁴.

12 Come è noto, il Giudice delle leggi ha inizialmente posto un blocco a previsioni legislative contemplanti l’obbligo per i partiti di adottare misure positive di riequilibrio della presenza dei sessi nella presentazione delle candidature (Corte costituzionale 12 settembre 1995, n. 422, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1995, pp. 3255 ss., con note di U. De Siervo, *La mano pesante della Corte sulle «quote» nelle liste elettorali*, *ivi*, pp. 3268 ss. e G. Brunelli, *Elettorato attivo e passivo (e applicazione estesa dell’illegittimità consequenziale) in due recenti pronunce costituzionali*, *ivi*, pp. 3272 ss). Un ostacolo che sembrava potersi aggirare solo con una modifica della Carta fondamentale, almeno fino al *revirement* che ha subito l’orientamento della Corte con la sentenza 13 febbraio 2003, n. 49, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2003, pp. 353 ss. Sulla questione qui brevemente ricordata si rinvia alla vasta e approfondita letteratura esistente: cfr., fra i tanti, A. D’Aloia, *Argomenti per uno statuto costituzionale delle azioni positive: uno sguardo all’esperienza italiana*, in *Donne, politica e processi decisionali*, L. Califano (a cura di), Torino, 2004, pp. 31 ss.; G. Brunelli, *Donne e politica*, Bologna, 2006, *passim* e M. D’Amico, *Rappresentanza politica e genere*, in *Il nuovo diritto antidiscriminatorio. Il quadro comunitario e nazionale*, M. Barbera (a cura di), Milano, 2007, pp. 347 ss. 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, 2016, p. 1 ss.

13 D.lgs. 11 aprile 2006, n. 198.

14 Ancor prima dell’ingresso, nell’art. 51 Cost., di una previsione che sollecita la Repubblica (potere centrale e poteri regionali e locali) a «promuove[re] con appositi provvedimenti le pari opportunità tra donne e uomini» (con l. cost. n. 1/2003 su cui v. per tutti E. Rossi, *Legge costituzionale 30 maggio 2003, n. 1. Modifica dell’articolo 51 della Costituzione (Parità dei sessi)*, in *Commentario della Costituzione. Leggi costituzionali e di revisione costituzionale (1994-2005)*, G. Branca (a cura di), Bologna-Roma, Zanichelli, 2006, pp. 443 ss.), le riforme che hanno revisionato il Titolo V Cost., rafforzando l’impronta autonomistica dello Stato, hanno investito anche le Regioni del compito di predisporre adeguati strumenti per conseguire l’obiettivo di paritaria rappresentanza dei sessi in seno alle Assemblee elettive. Il principio delle pari opportunità nell’accesso alle candidature è ‘comparso’ nell’ordinamento delle autonomie con la l. cost. n. 2/2001 per le Regioni a statuto speciale e con la revisione del Titolo V Cost. (l. cost. n. 3/2001) per le Regioni ordinarie. Con formule parzialmente diverse, il legislatore costituzionale ha attribuito alle Regioni ad autonomia differenziata la funzione di promuovere, nelle rispettive legislazioni elettorali, «condizioni di parità per l’accesso alle consultazioni elettorali», e con il nuovo testo dell’art. 117, comma 7, Cost., ha rivolto alle Regioni ordinarie analoga sollecitazione ad adottare misure legislative idonee a favorire «la parità di accesso tra donne e uomini alle cariche elettive». Numerosi i contributi sul punto. Fra i tanti, L. Carlassare, *L’integrazione della rappresentanza: un obbligo per le*

Un intervento, di natura ‘compensativa’, che risponde alla istanza costituzionale di ‘costruzione’ di un’architettura istituzionale improntata al canone supremo della sovranità popolare (art. 1 Cost.), introducendo nei processi decisionali di tutte le comunità che concorrono a realizzare la connotazione autonomistica dell’ordinamento, quella pluralità di vedute, sensibilità e prospettive che è data proprio da un’equilibrata presenza di entrambi i sessi nelle sedi rappresentative e che è, al pari di tutti i profili di cui si arricchisce il pluralismo sociale e istituzionale, risorsa e sostrato fondamentale di cui si alimenta un sistema democratico¹⁵.

In quest’ottica, negli ultimi anni la normativa sull’eguale accesso alle cariche elettive è intervenuta a tutti i livelli di governo (non solo in ambito nazionale¹⁶, ma anche sovranazionale¹⁷) con differenti modalità di garanzia della parità di genere. Un approccio diversificato che si rende necessario per adeguare tale principio ai vari contesti in cui trova applicazione.

La discrezionalità riconosciuta in materia elettorale al legislatore è al riguardo, come ribadito anche dallo stesso Consiglio di Stato, strumento atto ad individuare, secondo criteri di proporzionalità e ragionevolezza, le soluzioni normative più confacenti alle caratteristiche e peculiarità delle comunità politiche interessate¹⁸.

Ripercorrendo, però, gli sforzi legislativi per promuovere la presenza di uomini e donne nelle assemblee elettive, il giudice rimettente rileva come “l’unica eccezione” sia proprio “rappresentata dalle elezioni comunali”, per le quali non è richiesta una soglia minima di candidature del sesso sottorappresentato e nemmeno è prevista una forma di sanzione per le liste formate eludendo il principio di parità. Così da concludere che “la tutela della parità di genere “cede” in contesti aggregativi di modeste dimensioni, nonostante questi rappresentino dei centri propulsivi di assoluta importanza nella vita del Paese”.

Un silenzio che, proprio sulla base dei parametri in cui si sostanzia la valutazione delle scelte legislative in tal campo, non sembra andare esente da profili di irragionevolezza¹⁹.

Regioni, in *La rappresentanza democratica nelle scelte elettorali delle Regioni*, L. Carlassare, A. Di Blasi, M. Giampieretti (a cura di), Padova, 2002, pp. 22 ss.; M. Montalti, *La rappresentanza dei sessi in politica diviene «rappresentanza protetta»: tra riforme e interpretazione costituzionale*, in *Le regioni*, 5, 2003, pp. 500 ss.

- 15 Il CdS, al riguardo, richiama l’orientamento della giurisprudenza amministrativa secondo cui “L’equilibrata rappresentanza di entrambi i sessi in seno agli organi amministrativi elettivi garantisce l’acquisizione al modus operandi dell’ente, e quindi alla sua concreta azione amministrativa, di tutto quel patrimonio, umano, culturale, sociale, di sensibilità e di professionalità, che assume una articolata e diversificata dimensione in ragione proprio della diversità del genere. Organi squilibrati nella rappresentanza di genere, in altre parole, oltre ad evidenziare un deficit di rappresentanza democratica dell’articolata composizione del tessuto sociale e del corpo elettorale risultano anche potenzialmente carenti sul piano della funzionalità, perché sprovvisti dell’apporto collaborativo del genere non adeguatamente rappresentato” (Tribunale amministrativo regionale del Lazio, sezione II, sentenza del 25 luglio 2011, n. 6673, richiamata in Tribunale amministrativo regionale del Lazio, sezione I, sentenza del 22 aprile 2021, n. 4706).
- 16 Oltre alla richiamata legge n. 215/2012 sulle elezioni comunali, occorre menzionare la legge n. 56/2014 per le elezioni - di secondo grado - dei consigli metropolitani e provinciali; la legge n. 20/2016 per le elezioni dei consigli regionali e la legge n. 165/2017 per le elezioni del Parlamento.
- 17 Cfr. legge n. 65 del 2014 per la rappresentanza italiana in seno al Parlamento europeo.
- 18 Al riguardo il giudice rimettente richiama la sentenza della Corte costituzionale 22 dicembre 1988, n. 1130, in *Foro italiano*, 1990, I, pp. 67 ss., secondo cui il sindacato costituzionale su tali scelte “deve svolgersi attraverso ponderazioni relative alla proporzionalità dei mezzi prescelti dal legislatore nella sua insindacabile discrezionalità rispetto alle esigenze obiettive da soddisfare o alle finalità che intende perseguire, tenuto conto delle circostanze e delle limitazioni concretamente sussistenti”.
- 19 Come più volte affermato dalla Corte costituzionale la “discrezionalità legislativa, non [è] censurabile sotto il profilo del

Appurato che una differenziazione degli strumenti di tutela del principio di parità nelle competizioni elettorali non necessariamente integra una discriminazione, un diverso approccio alla questione potrebbe, in effetti, giustificarsi in relazione alle diverse caratteristiche demografiche, sociali, economiche dei Comuni a bassa densità di popolazione.

Ciò che occorre verificare, tuttavia, è se la discrezionalità riconosciuta al legislatore nel graduare le modalità e l'intensità della tutela dell'uguaglianza di opportunità nell'accesso alle cariche elettive possa arrivare, in collettività locali di dimensioni notevolmente ridotte, a non prevedere alcun meccanismo teso a garantire l'effettività di questo interesse costituzionalmente protetto²⁰.

Nella disciplina censurata dal Consiglio di Stato, al momento, l'obbligo di promuovere il riequilibrio di genere *ex art. 51 Cost.*, pur espresso in via di principio dalla legge n. 215/2012, non si è concretizzato, per i piccoli Comuni, in un criterio 'quantitativo' che assicuri la presenza di candidati di sesso diverso nelle liste elettorali e nemmeno è assistito da alcuno strumento che ne assicuri l'osservanza.

In tali contesti, dunque, risulta privato di qualsiasi ricaduta tangibile e si risolve in un buon auspicio del legislatore.

Appare evidente, allora, la lacuna che si viene a creare nella mancata attuazione di un vincolo costituzionale.

Il bilanciamento tra la necessità di tenere in considerazione le peculiari circostanze che possono caratterizzare le elezioni in collettività scarsamente popolate e l'istanza della parità fra i sessi nelle competizioni elettorali si rivela impari, e dunque sproporzionato, proprio perché si traduce nel totale svuotamento, per le donne, della garanzia di pari opportunità di fruizione del diritto di elettorato passivo²¹. Viene compromessa l'eguale *chance* di godere di un fondamentale strumento di promozione della personalità umana, integrato dalla possibilità di essere parte attiva della vita politica della comunità in cui il singolo è inserito (artt. 2 e 3, comma 2, Cost.).

La ponderazione compiuta dal legislatore va, in altri termini, ad intaccare il contenuto minimo del diritto di elettorato passivo della donna, che appunto, in tale situazione, si sostanzia nel poter fruire delle misure (positive)²² atte a rimuovere gli ostacoli che si frappongono alla sua partecipazione, in condizioni di eguaglianza, alle competizioni elettorali. Secondo l'insegnamento lasciato in più occasioni dalla Corte Costituzionale, qualsiasi operazione diretta a soppesare diritti e interessi costituzionali concorrenti fallisce quando uno dei valori in gioco sia compresso (o rimanga inattuato) al punto tale da non poterlo più considerare in concreto 'esistente' e, quindi, tutelato all'interno

principio di parità di trattamento di cui all'art. 3 Cost., se non esercitata in modo palesemente irragionevole" (Corte costituzionale, sentenza del 7 maggio 2004, n. 136, in *Foro italiano*, 2004, I, pp. 1982 ss., che richiama Corte costituzionale, sentenza del 23 maggio 2002, n. 208, in *Giustizia civile*, 2003, I, pp. 2037 ss.; 26 gennaio 2004, n. 35, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2004, 2, pp. 1303 ss.

- 20 In tema M. D'Amico, *Una parità ambigua. Costituzione e diritti delle donne*, Milano, Cortina Raffaello, 2020, p. 100 ss.
- 21 Sul tema del bilanciamento di interessi e diritti costituzionali v. R. Bin, *Diritti e argomenti. Il bilanciamento degli interessi nella giurisprudenza costituzionale*, Milano, Giuffrè, 1992, *passim*; G. Zagrebelsky, *Il diritto mite. Legge diritti giustizia*, Einaudi, Torino, 1992, *passim*; A. Morrone, *Bilanciamento*, in *Enciclopedia del diritto*, Annali, volume II, tomo II, Milano, Giuffrè, 2008, pp. 185 ss.
- 22 Nell'ambito della vasta letteratura sul tema delle c.d. "azioni positive", v. M.V. Ballestrero, *Parità e oltre: parità, pari opportunità, azioni positive*, Roma, 1989 e Id., *Azioni positive. Punto e a capo*, in *Lavoro e diritto*, 1996, pp. 117 ss.; L. Gaeta, L. Zoppoli (a cura di), *Il diritto diseguale. La legge sulle azioni positive*, Torino, 1992; M. Ainis, *Azioni positive e principio d'eguaglianza*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1992, pp. 597 ss.; A. D'Aloia, *Eguaglianza sostanziale e diritto diseguale: contributo allo studio delle azioni positive nella prospettiva costituzionale*, Padova, 2002; M. Caielli, *Le azioni positive nel costituzionalismo contemporaneo*, Napoli, 2008.

dell'ordinamento²³. In tal caso, infatti, la ponderazione appare sbilanciata, in quanto finisce col rendere così difficile l'inveramento di un diritto (o interesse) costituzionalmente protetto, da incidere sul suo nucleo duro.

Ci si può chiedere se per i piccoli Comuni non siano necessarie azioni positive, nella forma delle c.d. 'quote di genere', per avviare un processo di riequilibrio dei sessi, ma la risposta è già nelle righe dell'ordinanza che solleva la questione di legittimità costituzionale: "nessuna evidenza statistica, sociologica o scientifica [dice il Consiglio di Stato] esclude che in questi Comuni sia superfluo un intervento promozionale del legislatore". Anzi, il silenzio della legge n. 215/2012, sul punto, appare ancor più strano ove si pensi che tali collettività sono da 'monitorare' con particolare attenzione proprio rispetto alla presenza delle condizioni effettive di pieno sviluppo dell'individuo.

Allora, in definitiva, il risultato della valutazione sull'uso del potere discrezionale del legislatore conduce a rilevare l'irragionevolezza (anche sotto il profilo del parametro dell'art. 3 Cost.)²⁴ della scelta operata nella (in)attuazione del principio della parità di genere rispetto all'accesso alle cariche elettive, senza peraltro trascurare come tale omissione si configuri anche in contrasto con la 'rafforzata' tutela che l'elettorato passivo riceve anche al di fuori dei confini nazionali, soprattutto in ragione della rigorosa giurisprudenza della Corte europea dei diritti umani²⁵.

Il *vulnus* sul piano della garanzia costituzionale del diritto di elettorato passivo che si registra per i piccoli Comuni produce riflessi discriminatori, oltre che fra generi, anche all'interno del sesso sotto-rappresentato, creando una distinzione irragionevole fra donne che possono fruire di un sistema di 'quote' e donne che, invece, non dispongono di tale garanzia, solo perché risiedono in aree urbane a bassa densità demografica.

3. Quella 'singolare' questione di legittimità costituzionale: la richiesta di una additiva di prestazione in materia elettorale?

Fin qui il ragionamento del giudice rimettente è piano, lineare. Appare irragionevole e lesivo del diritto inviolabile di elettorato passivo "non già l'aver previsto da parte del legislatore differenti modalità di partecipazione minima dei candidati di sesso differente in relazione alle dimensioni del Comune, ma il non avere indicato alcun vincolo nella formazione delle liste elettorali nei Comuni fino a 5.000 abitanti e l'aver privato gli aspiranti candidati agli organi elettivi di tali Comuni di ogni forma di tutela avverso le violazioni del principio di parità di genere nelle competizioni elettorali".

Per il Consiglio di Stato, quindi, "se la *ratio* della novella legislativa è quella di garantire la parità

23 Corte costituzionale, sentenza del 22 luglio 1999, n. 341, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1999, p. 2680 ss.; Corte costituzionale, sentenza del 26 maggio 1998, n. 185, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1998, pp. 1510 ss.; Corte costituzionale, sentenza del 16 luglio 1999, n. 309, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1999, pp. 2500 ss.; Corte costituzionale, sentenza del 21 novembre 2000, n. 516, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2000, pp. 4049 ss.

24 In argomento, L. Paladin, *Ragionevolezza (principio di)*, in *Enciclopedia del Diritto*, Aggiornamento, I, Milano, Giuffrè, 1997, pp. 899 ss.; G. Scaccia, *Gli strumenti della ragionevolezza nel giudizio costituzionale*, Torino, Giappichelli, 2000; A. Morrone, *Il custode della ragionevolezza*, Milano, Giuffrè, 2001 e, più di recente, M. Cartabia, *I principi di ragionevolezza e proporzionalità nella giurisprudenza costituzionale italiana*, Relazione alla Conferenza trilaterale delle Corti costituzionali italiana, portoghese e spagnola, Roma, Palazzo della Consulta 24-26 ottobre 2013, in www.cortecostituzionale.it/documenti/convegni_seminari/RI_Cartabia_Roma2013.pdf.

25 Corte europea dei diritti dell'uomo, *Ekoglasnost c. Bulgaria*, 6 novembre 2012 (cfr. § 59; 62), che richiama Corte europea dei diritti dell'uomo, *Mathieu-Mohin e Clerfayt c. Belgio*, 2 marzo 1987.

di genere promuovendo interventi di riequilibrio, nessuna effettività può dirsi realizzata se nella maggior parte (per non dire nella quasi totalità) dei Comuni italiani gli interventi sono neutralizzati dall'assenza di un meccanismo sanzionatorio".

Tuttavia, terminando la lettura dell'ordinanza in commento balza agli occhi la brusca 'virata' compiuta dal giudice rimettente nella 'costruzione' della questione di legittimità costituzionale.

Il dispositivo pare, infatti, far emergere una frattura, o per lo meno creare una discontinuità, con la parte motiva della pronuncia.

La questione di legittimità costituzionale è elaborata evidenziando il contrasto della disciplina delle elezioni nei Comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti con la Costituzione, non solo per la mancata previsione di una norma che imponga la presenza di entrambi i sessi nelle liste elettorali, ma anche perché il legislatore, in riferimento a tali aree a bassa densità demografica, non ha ricompreso nel "*regime sanzionatorio sub specie "esclusione della lista", le liste elettorali presentate in violazione della necessaria rappresentatività di entrambi i sessi"*".

Così impostata, l'eccezione di incostituzionalità non denuncia la carenza, nei piccoli Comuni, di un sistema sanzionatorio *tout court*, capace di assicurare che le liste elettorali siano formate garantendo la rappresentanza di entrambi i generi, ma la mancata previsione della specifica misura sanzionatoria della "esclusione della lista".

Nella prospettiva del Consiglio di Stato, quindi, solo questa soluzione pare poter assicurare il principio di parità. Il giudice rimettente sembra, in altre parole, dare per scontato che l'unica sanzione per assicurare il rispetto, da parte delle forze politiche, del principio di parità fra i sessi nelle competizioni elettorali sia la ricusazione delle liste illegittimamente formate.

Quando perciò il Consiglio di Stato ritiene costituzionalmente illegittimo l'art. 30, comma 1, lett. d) bis e lett. e), D.p.r. n. 570/1960, "*nella parte in cui esclude dal regime sanzionatorio sub specie "esclusione della lista", le liste elettorali presentate in violazione della necessaria rappresentatività di entrambi i sessi in riferimento ai Comuni con meno di 5.000 abitanti"*", pare chiedere alla Corte costituzionale una pronuncia additiva di prestazione, sebbene - si è visto - sia lo stesso giudice *a quo* ad escludere il ricorso ad un'interpretazione estensiva della disciplina elettorale e, perciò, l'applicazione per analogia ai piccoli Comuni delle disposizioni previste per i Comuni a maggior densità di popolazione.

Peraltro, la norma sanzionatoria che in pratica si vorrebbe che la Corte 'aggiungesse' alla disposizione impugnata non è nemmeno prevista dalla disciplina riguardante i Comuni con popolazione tra i 5.000 e i 15.000 abitanti. Anche questa lacuna, quindi, nell'ipotesi di un'eventuale pronuncia di accoglimento, dovrebbe considerarsi attratta, a rigor di logica, negli effetti del sindacato di costituzionalità, sulla base dell'istituto dell'illegittimità conseguenziale.

In conclusione, pur condividendo le osservazioni del Consiglio di Stato rispetto allo 'scostamento' irragionevole che contraddistingue la normativa sulla parità di genere nelle elezioni dei piccoli Comuni (anche in ragione del dato che vede tali realtà territoriali essere più dei due terzi del totale dei Comuni italiani²⁶), non sembra invece possibile aderire alla 'struttura' che lo stesso giudice ha impresso alla questione di legittimità costituzionale sollevata.

Sarebbe stato più in linea con le motivazioni a supporto del ricorso alla Consulta e con la stessa

26 Fa notare il Consiglio di Stato che "la mancanza di ragionevolezza e la gravità delle conseguenze di questa previsione normativa che lascia senza tutela le operazioni elettorali dei piccoli Comuni può, infatti, essere ancor meglio compresa valutando il tessuto demografico del nostro Paese. Su un totale di 7904 Comuni italiani (dati Istat al 20 febbraio 2021), circa 5.500 (secondo il rapporto ANCI "Atlante dei piccoli comuni" del 5 luglio 2019) sono formati da meno di 5.000 abitanti. Più dei due terzi dei Comuni. La somma della popolazione residente in questi piccoli comuni è considerevole, essendo pari a quasi 10 milioni di abitanti".

natura della disciplina impugnata la richiesta di un'additiva di principio. Ciò avrebbe consentito alla Corte costituzionale di stabilire il principio mancante per rendere la disposizione censurata conforme a Costituzione (in particolare, la necessità di introdurre, anche nei piccoli Comuni, un sistema di quote e un regime sanzionatorio per le liste che non rispettino le norme sul riequilibrio della rappresentanza di genere), lasciando al contempo intatta la discrezionalità del legislatore nell'individuare le soluzioni più adeguate per sanare il *vulnus* costituzionale.

4. I possibili sviluppi del giudizio di costituzionalità: osservazioni conclusive

In ultima analisi, date queste considerazioni, la prospettiva che, ad avviso di chi scrive, potrebbe palesarsi all'esito del giudizio di legittimità costituzionale così avviato sembra avere i contorni di una decisione di inammissibilità fondata sulla spettanza al legislatore della scelta sulle misure più idonee, in relazione ai diversi contesti territoriali, a perseguire la finalità di un'equa rappresentanza dei sessi nelle assemblee elettive. Senza però che la Corte si lasci scappare l'occasione per avvertire quest'ultimo della necessità di rispondere adeguatamente all'istanza di parità dei sessi in ogni ambito territoriale in cui trova realizzazione la partecipazione alla vita politica e sociale del Paese, quale fondamentale strumento di promozione umana (art. 2 Cost.) e presupposto di una società democratica (art. 1 Cost.).

Forse il Consiglio di Stato ha voluto prendere una posizione forte in termini di garanzia sostanziale della parità, anche in ragione del radicamento capillare che tale principio trova ormai nell'ordinamento giuridico. Tuttavia, la strada prescelta rischia di non condurre al risultato sperato. Il tenore della questione sollevata sembra andare oltre la 'portata' del giudizio sulle leggi nello specifico ambito del procedimento elettorale.

Precisa il Consiglio di Stato che *"il legislatore, pur dopo aver espressamente previsto l'obbligo di assicurare la parità nelle elezioni di qualsiasi Comune, ha chiaramente e volutamente ommesso di disciplinare le conseguenze della violazione di tale obbligo nei Comuni più piccoli"*.

Come sottolineato dalla dottrina, nel corso dell'*iter* di formazione della legge n. 215/2012, per i Comuni di dimensioni particolarmente ridotte, sembrerebbe essersi "manifestata l'esigenza di una disciplina meno esigente (...), probabilmente in ragione della maggior difficoltà di rispettare i parametri legati al genere in realtà territoriali piccole"²⁷. Se questa scelta solleva effettivamente dubbi di legittimità costituzionale, perché lascia completamente scoperta la tutela dell'eguaglianza nell'esercizio del diritto di elettorato passivo in tali contesti, nondimeno, nel mezzo fra l'assenza di qualsiasi misura sanzionatoria e la previsione della "esclusione delle liste" presentate in violazione dell'obbligo di assicurare la parità di genere, quale protezione 'massima' dell'istanza egualitaria, possono collocarsi altri strumenti comunque ragionevolmente idonei a perseguire la finalità di riequilibrio della rappresentanza dei sessi nelle assemblee elettive locali, sottesa alla legge stessa²⁸.

Rispetto alle dinamiche che il giudizio di legittimità costituzionale specificamente assume in materia elettorale, nel caso di specie è chiaro che – come già si è cercato di illustrare – il bilanciamento operato dal legislatore, per i piccoli Comuni, appare 'monco', inesistente, in quanto il diritto di accedere alle cariche elettive in condizioni di eguaglianza non viene in alcun modo sostenuto, assicurato,

²⁷ Cfr. G. Maestri, *L'ordinamento costituzionale italiano alla prova della democrazia paritaria*, Roma, 2018, p. 267.

²⁸ Al riguardo, A. Falcone, *Partecipazione politica e riequilibrio di genere nelle assemblee elettive e negli organi di governo: legislazione e giurisprudenza costituzionale nell'ordinamento italiano*, cit., p. 13, attribuisce allo Statuto del Comune il compito di stabilire "le misure idonee a conseguire lo scopo indicato dalla legge".

ma – al contrario – è lasciato alla completa disponibilità dei partiti.

Se quindi la questione di legittimità costituzionale fosse stata formulata diversamente, avrebbe forse condotto la Corte a pronunciare l'illegittimità della disciplina della formazione delle liste elettorali nei piccoli Comuni, in ragione del 'vuoto' assoluto di tutela della parità di genere.

Non pare, invece, che la Consulta possa spingersi fino a sostituirsi al legislatore, stabilendo essa stessa in quali forme e con quali sanzioni tale valore debba essere garantito.

L'estensione *de plano* della ricusazione delle liste compilate in violazione della parità di genere, come norma già presente nell'ordinamento, e che integra l'unica soluzione possibile per rendere conforme a Costituzione la disciplina impugnata (secondo lo schema delle sentenze additive "a rime obbligate" elaborato da autorevole dottrina²⁹), non sembrerebbe trovare spazio nella fattispecie portata all'esame del Giudice delle leggi, essendo compito del legislatore la definizione, sempre nei limiti di ragionevoli soluzioni, dei meccanismi – anche sanzionatori – più adeguati a perseguire l'esigenza della parità di genere nelle competizioni elettorali, alla luce delle condizioni fattuali in cui tale principio deve trovare applicazione.

Già con la sentenza n. 1130/1988³⁰ la Corte costituzionale ha spiegato come tale potestà del legislatore debba "ten[ere] conto delle circostanze e delle limitazioni concretamente sussistenti". Per i piccoli Comuni tali circostanze particolari hanno, indubbiamente, un peso rilevante ed entrano a pieno titolo nella valutazione del decisore politico.

Non si condivide, al riguardo, l'alternativa 'secca' proposta dal Consiglio di Stato per dimostrare che "la carenza demografica come giustificazione alla diversità di trattamento è inconferente". Secondo tale giudice, non vi sarebbero cioè differenze fra piccoli e 'altri' Comuni rispetto alla 'fase' di reperimento delle candidature femminili, in quanto "o c'è difficoltà a reperire candidati (uomini o donne che siano) o non c'è". In sostanza, la ridotta densità di popolazione potrebbe rendere più complicato "predisporre delle liste in sé, (...) a prescindere dal genere", senza quindi che si possa motivare su questo profilo una diversità di scelta nel sistema di 'quote di genere' e di strumenti sanzionatori per i piccoli Comuni.

Il Consiglio di Stato suffraga questa sua posizione anche in ragione dell'assenza di un obbligo di candidare persone residenti nel (piccolo) Comune, dal momento che le disposizioni del Testo unico degli enti locali consentono all'elettore di candidarsi per qualsiasi Comune della Repubblica (artt. 55, 56 e 57, D.lgs. n. 267/2000).

Tuttavia, non è detto che queste regole normative, dettate in campo elettorale, siano in grado di porre sullo stesso piano tutti i territori comunali e di azzerare le differenze che investono la concreta possibilità di presentare candidature di uomini e donne. Per una donna, in particolare, può essere più difficoltoso candidarsi in un Comune diverso da quello di residenza rispetto ad un uomo, considerato il complessivo carico di lavoro che - di norma - sulla stessa grava in termini di impegni di cura e di gestione della famiglia. Senza contare, come già si segnalava, che tale asimmetria, nelle aree urbane scarsamente popolate e spesso più isolate, è resa ancor più marcata anche dalla assenza di collegamenti o di una adeguata rete di trasporto pubblico, nonché dalle ridotte opportunità di crescita culturale delle persone, che possono incidere sulla determinazione degli elettori (in particolare di genere femminile) di prendere parte attivamente alla vita politica della comunità.

In conclusione, quindi, non è da escludere che in Comuni a bassissima densità di popolazione,

29 V. Crisafulli, *La Corte costituzionale ha vent'anni*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1976, I, pp. 1707 ss., ma v. anche L. Elia, *Le sentenze additive e la più recente giurisprudenza della Corte costituzionale (ottobre 1981- luglio 1985)*, in AA.VV., *Scritti su la giustizia costituzionale in onore di Vezio Crisafulli*, I, Padova, 1985, pp. 299 ss., G. Silvestri, *Le sentenze normative della Corte costituzionale*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1981, pp. 1684 ss.

30 Corte costituzionale, 22 dicembre 1988, n. 1130, cit., pp. 67 ss.

per fattori demografici, economici, sociali, culturali, si possano incontrare maggiori difficoltà nella fase di 'selezione' di candidature femminili e che, pertanto, possa essere più difficile trovare candidature di entrambi i sessi necessarie alla formazione delle liste elettorali.

Se dunque è vero che in tali contesti le donne hanno più bisogno che altrove di 'quote' per assicurare loro la possibilità di candidarsi, nondimeno, se mancano le condizioni 'materiali' per poter sposare l'impegno e la responsabilità di un mandato politico, anche le azioni positive applicate al momento della presentazione delle candidature possono non essere sufficienti. Fino a rivelarsi una misura 'astratta' (paradossalmente solo formale, benché diretta a garantire l'eguaglianza sostanziale), se non addirittura 'vuota', qualora nei piccoli Comuni non vi siano candidature femminili che possano 'riempirla'.

In tal caso, allora, la sanzione della riconsiliazione della lista formata in violazione della riserva di candidature femminili potrebbe apparire eccessiva e soprattutto inutile, perché incapace di assicurare l'obiettivo prefissato dalla legge n. 215/2012. Tale strumento potrebbe comunque non riuscire a perseguire un maggior equilibrio nella rappresentanza dei sessi rispetto alle competizioni elettorali, per l'impossibilità di trovare candidature disponibili, con la conseguenza di rendere arduo, se non impossibile, l'esercizio del diritto di elettorato passivo *tout court*, per tutti.

La stessa Corte costituzionale, nella sentenza n. 4 del 2010³¹, richiamata anche dall'ordinanza in commento, ha riconosciuto che la questione della "sotto-rappresentanza delle donne nelle assemblee elettive, non [è] dovuta a preclusioni formali incidenti sui requisiti di eleggibilità, ma a fattori culturali, economici e sociali".

Tali fattori sono certamente più influenti (e preclusivi) in aree territoriali ristrette, scarsamente popolate e 'povere' di opportunità. Senza risolvere questi limiti 'intrinseci' alla realtà dei piccoli Comuni, legati alla conformazione stessa di tali enti locali³², l'introduzione di un rigoroso sistema di quote e di meccanismi sanzionatori potrebbe essere insufficiente, o addirittura inutile. Il risultato, in effetti, come si diceva, potrebbe essere solo quello di 'appesantire' ancor più l'esercizio del diritto di elettorato passivo per coloro che (uomini e donne) abbiano la possibilità e la volontà di farlo, fino ad impedirlo nel caso non si riesca a raggiungere la "quota" prevista a garanzia dell'eguaglianza di genere.

Ecco perché diviene estremamente importante lasciare al legislatore quel margine di elasticità per adeguare le modalità di applicazione del criterio della parità di genere alle caratteristiche delle realtà locali particolarmente piccole, così da assicurare allo stesso principio di eguaglianza quella flessibilità necessaria ad evitare le conseguenze irrazionali di un rigore non corrispondente alle situazioni concrete di queste collettività.

Ciò che appare necessaria, soprattutto per queste aree urbane, è un'implementazione graduale del principio di parità nella rappresentanza insieme ad altre politiche indispensabili a permettere concretamente di concorrere ad una carica elettiva in condizioni di parità con l'altro sesso.

Politiche che, al pari di quote e strumenti sanzionatori, servano a dare effettività al diritto inviolabile di elettorato passivo³³, assicurando, in una prospettiva 'globale', le premesse per la promozione della persona nei piccoli Comuni e, quindi, anche le sue *chances* di partecipazione attiva alla vita politica di tali comunità (ripopolamento, recupero e riqualificazione di aree urbane, infrastrutture, istru-

31 Corte costituzionale, sentenza del 14 gennaio 2010, n. 4, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2010, 1, pp. 63 ss.

32 In argomento, A. D'Aloia, *La qualità della vita nei piccoli comuni (e l'eguaglianza 'sostanziale' dei loro abitanti): una variazione sul tema del rapporto tra territori e politiche sociali*, in *La tutela multilivello dei diritti sociali*, E. Balboni (a cura di), Napoli, Jovene, 2008, pp. 461 ss., part. pp. 469 ss.

33 Cfr., a titolo esemplificativo, Corte costituzionale, 3 marzo 1988, n. 235, in *Giurisprudenza italiana*, 1989, I, 1, pp. 12 ss. e Corte costituzionale, sentenza del 22 dicembre 1989, n. 571, in *Giustizia civile*, 1990, I, pp. 600 ss.; Corte costituzionale, sentenza del 6 maggio 1996, n. 141, in *Foro amministrativo*, 1997, pp. 73 ss.

zione e formazione professionale, investimenti occupazionali, etc...).

Le quote, dunque, non sono tutto e, da sole, rischiano di essere una strategia vana se non accompagnata da interventi innovativi sull'organizzazione sociale, sulle condizioni e sui tempi di vita di questi ambiti territoriali³⁴. Del resto, proprio in una logica di eguaglianza sostanziale, è compito del diritto creare i presupposti materiali affinché il singolo possa, autonomamente e in piena libertà, scegliere il proprio percorso di autopromozione³⁵, anche nel campo della politica.

In particolare, in realtà territoriali di dimensioni estremamente ristrette sono, innanzi tutto, i servizi a mancare. Quei servizi che servono alla crescita ed elevazione culturale e professionale della persona e quelli che, contestualmente, possano sostenerla nell'affrontare compiti, responsabilità e difficoltà quotidiane (scuole, asili, trasporti, servizi sanitari e di assistenza, strutture residenziali e semiresidenziali per soggetti non autosufficienti, ...).

È sempre la Corte costituzionale ad affermare, ancora nella sentenza n. 4 del 2010³⁶, come "i mezzi per attuare questo disegno di realizzazione della parità effettiva fra donne e uomini nell'accesso alle cariche elettive possano essere di diverso tipo", non necessariamente ed esclusivamente, quindi, riguardanti il momento della formazione delle liste elettorali.

A questo, riguardo, pur nella consapevolezza di allontanare notevolmente il punto di osservazione dall'ambito di cui si discute, preme sottolineare come la legge n. 328/2000³⁷ sul sistema integrato dei servizi sociali – che ha avuto il merito di innescare un cambiamento rivoluzionario nell'approccio ai bisogni della persona, considerata proprio nella sua dimensione sociale – ancora oggi (dopo più di vent'anni dalla sua entrata in vigore) attenda di essere pienamente attuata.

Prima di affidarsi a norme sanzionatorie occorre forse, allora, portare a termine e potenziare il processo di sviluppo del nostro sistema di welfare multilivello, ancora troppo zoppicante, al fine di rendere concretamente fruibile l'opportunità di assumere una carica politica e, quindi, lo stesso sistema di 'quote' in materia elettorale. Un 'pesante' e 'inflexibile' sistema sanzionatorio potrebbe, in definitiva, risultare controproducente, almeno all'inizio di un percorso – necessariamente lungo – di invecchiamento dell'equilibrio di genere nelle aree urbane meno densamente popolate.

In alternativa alla ricasazione delle liste, si potrebbe, dunque, pensare di introdurre una sanzione pecuniaria; oppure la decurtazione dei candidati in sovrannumero, solo fino alla soglia di ammissibilità delle liste (come già è previsto per i Comuni fra i 5.000 e i 15.000 abitanti).

Non solo, ma, invertendo la prospettiva ora considerata, non sarebbe da trascurare nemmeno la possibilità di prevedere un meccanismo premiale per i partiti o gruppi politici che vedano eletti candidati di entrambi i sessi, oppure una certa quota di candidati appartenenti al sesso sottorappresentato. Tale soluzione risponderebbe, peraltro, anche alla tipica funzione promozionale che il diritto è chiamato ad assumere nel campo dell'eguaglianza sostanziale. Quel ruolo incentivante diretto a sollecitare comportamenti virtuosi all'interno del corpo sociale, proprio nella consapevolezza che il perseguimento delle pari opportunità di sviluppo della persona costituisce un impegno che – nella lettera e nello spirito dell'art. 3, comma 2, Cost. – grava sulla "Repubblica" e, pertanto, non solo sull'apparato istituzionale dello Stato, ma anche sulla collettività sociale e perciò anche sui partiti, quali formazioni che ne organizzano la partecipazione politica.

Sono quindi tali considerazioni ad avallare ulteriormente, al di là delle tecniche di risoluzione del

34 Sul punto ancora A. D'Aloia, *La qualità della vita nei piccoli comuni (e l'eguaglianza 'sostanziale' dei loro abitanti): una variazione sul tema del rapporto tra territori e politiche sociali*, cit., pp. 461 ss.

35 Nelle parole di N. Bobbio, *Eguaglianza e libertà*, Torino, Einaudi, 1995, p. 25 s. le condizioni per partecipare "alla gara della vita, o per la conquista di ciò che è vitalmente più significativo, partendo da posizioni eguali".

36 Corte costituzionale, 14 gennaio 2010, n. 4, cit., pp. 63 ss.

37 Legge 8 novembre 2000, n. 328 "Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali".

giudizio di legittimità costituzionale, l'idea che il Consiglio di Stato possa trovare la porta della Corte costituzionale sbarrata.