

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

**MARIA GRAZIA RODOMONTE\***

**Sommario**

1. Premessa. – 2. Le ragioni del TAR contro l'accoglimento del ricorso. – 3. Su alcune premesse dalle quali muove l'argomentazione del giudice amministrativo difficilmente condivisibili: – 3.1. la definizione di un confine certo tra principio e dettaglio nella legislazione statale concorrente... – 3.2. ...e la natura “programmatica” del principio costituzionale riferito alla parità di accesso alle cariche elettive. 4. Qualche breve osservazione finale in merito a una vicenda non ancora conclusa.

**Abstract**

*The article examines the recent decision of the Puglia TAR with which it rejected the appeal proposed for the annulment of the proclamation of the elected to the Apulian Regional Council in the electoral round of 20 and 21 September 2020, and also held that the question of legitimacy the constitutional law presented by the applicants could not pass the check of “not manifest groundlessness”. In the case mentioned, the failure of some electoral lists to respect the 60/40 ratio between the two sexes has been made possible by the absence in the regional electoral law of a “real”, and not merely pecuniary, sanction, such as the one currently envisaged. However, this very absence represents a serious vulnus for the constitutional principle of equal access to elective offices and seems to question its prescriptive nature, already recognized by administrative and constitutional jurisprudence.*

**Suggerimento di citazione**

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*, n. 1/2021. Disponibile in: <http://www.osservatoriosullefonti.it>

\* Professoressa associata di Istituzioni di diritto pubblico, Sapienza Università di Roma – Dipartimento di Scienze Politiche.

Contatto: [mariagrazia.rodомonte@uniroma1.it](mailto:mariagrazia.rodомonte@uniroma1.it)

### 1. Premessa

È ben noto come il cammino compiuto in Italia per la realizzazione dell'obiettivo della parità dei sessi sia stato - e sia tuttora - accidentato, sicuramente incrementale e, infine, mai pienamente compiuto<sup>1</sup>.

Per un verso, infatti, le previsioni contenute negli artt. 29, 37 e 51 della Costituzione - declinazioni nei vari settori della vita del principio di eguaglianza "senza distinzioni di sesso", di cui al precedente art. 3 Cost. - hanno indubbiamente rappresentato una cesura rispetto al passato, consentendo nel corso degli anni successivi notevoli passi avanti lungo il percorso della parità. Dall'altro, però, soprattutto nel settore della "parità di accesso alle cariche elettive", gli obiettivi posti dal testo costituzionale hanno conosciuto interventi tardivi e un'affermazione tutt'altro che lineare. Ciò anche in conseguenza di una giurisprudenza costituzionale che ne ha inizialmente limitato la naturale *vis* espansiva attraverso il riferimento esclusivo al parametro dell'eguaglianza formale. Solo agli inizi del nuovo secolo, con la modifica dell'art. 51 Cost. e l'introduzione della previsione di cui al comma 7 dell'art. 117 Cost., è stato possibile saldare i successivi interventi del legislatore anche al connesso e inscindibile profilo dell'eguaglianza sostanziale<sup>2</sup>, imprimendo quindi una notevole spinta al

<sup>1</sup> Con riferimento a tale percorso la letteratura è ormai estremamente ampia. Ci limitiamo quindi in questa sede a richiamare solo alcuni dei lavori monografici e dei saggi in tema più recenti. Tra le monografie vedi: M. D'AMICO, *Una parità ambigua. Costituzione e diritti delle donne*, Raffaello Cortina Editore, Milano, 2020; G. PARRINELLO (a cura di), *Uguaglianza uomo - donna: storia di un'incompiuta*, Napoli, 2020; B. PEZZINI - A. LORENZETTI (a cura di), *70 anni dopo tra uguaglianza e differenza: una riflessione sull'impatto del genere nella Costituzione e nel costituzionalismo*, Giappichelli, Torino, 2019; G. MAESTRI, *L'ordinamento costituzionale italiano alla prova della democrazia paritaria*, RomaTre-Press, Roma, 2018; volendo, infine, M. G. RODOMONTE, *L'eguaglianza senza distinzioni di sesso in Italia. Evoluzioni di un principio a settant'anni dalla nascita della Costituzione*, Giappichelli, Torino, 2018. Tra i saggi, oltre quelli in seguito citati, vedi: L. LORELLO, *Quote rosa e parità tra i sessi*, in *Osservatorio AIC*, disponibile all'indirizzo: [www.osservatorioaic.it](http://www.osservatorioaic.it), 2/2017, 1 ss.; con riferimento anche ad altri ordinamenti vedi inoltre E. IMPARATO, *La rappresentanza di genere tra sistemi elettorali, giurisprudenza costituzionale e modelli socio-culturali di 'effettiva uguaglianza*, in *Rivista AIC*, disponibile all'indirizzo: [www.rivistaaic.it](http://www.rivistaaic.it), 2/2018 e G. SULPIZI, *Donne e rappresentanza politica: la prospettiva comparata*, in *Consultaonline*, disponibile in [www.giurcost.org](http://www.giurcost.org), 3/2020; in senso contrario all'utilizzo di strumenti quali le "quote" vedi però A. ANZON, *Dignità delle donne e parità tra i sessi nell'accesso ad uffici pubblici e a cariche elettive (a proposito della protesta di costituzionaliste e costituzionalisti)*, in *Osservatorio AIC*, disponibile all'indirizzo: [www.osservatorioaic.it](http://www.osservatorioaic.it), 3/2018.

<sup>2</sup> Come è stato infatti a ragione sostenuto proprio "l'unione tra eguaglianza formale ed eguaglianza sostanziale è la vera forza del principio di eguaglianza"; è tale unione, infatti, che ha "consentito lo sviluppo e l'evoluzione stessa di tale principio" (cfr. F. RESCIGNO, *Percorsi di eguaglianza*, Giappichelli, Torino, 2016, 14) riconoscendo progressivamente la necessità di interventi promozionali volti a rendere effettiva l'eguaglianza tra uomini e donne. Il senso dell'eguaglianza, ricavabile dalla complessiva formulazione dell'art. 3 Cost, deve essere rappresentata infatti "da un'immagine 'integrata', costruita non sulla coppia eguaglianza formale/eguaglianza sostanziale come blocchi distinti, alternativi, se non addirittura radicalmente contrapposti, ma su una linea di progressione" (così A. D'ALOIA, *Eguaglianza sostanziale e diritto diseguale. Contributo allo studio delle azioni positive nella prospettiva costituzionale*, Cedam, Padova, 2002, in particolare 261 ss.). L'integrazione tra prima e seconda parte

cambiamento con azioni promozionali nella legislazione elettorale dei vari livelli di governo.

Dopo un faticoso avvio, dunque, le modifiche costituzionali e l'intervento del giudice delle leggi hanno indubbiamente rappresentato i presupposti per un'evoluzione normativa favorevole all'affermazione del principio di parità in campo politico. Un'evoluzione che, però, persino ora, continua a procedere a singhiozzo, contrassegnata infatti da innovazioni significative ma anche da alcuni gravi ritardi<sup>3</sup> e, sul fronte regionale, da un'attuazione che può ben definirsi a "macchia di leopardo". Espressione, quest'ultima, che permette di fotografare il notevole grado di diversificazione regionale rispetto all'attuazione del principio di parità di accesso alle cariche elettive dovuto alla presenza, accanto ad alcune esperienze che mostrano un maggior grado di avanzamento, di altre certamente più in ritardo con riferimento al richiamato profilo<sup>4</sup>.

dell'art. 3 Cost., al di là dei successivi sviluppi interpretativi da parte della giurisprudenza, appare invero già implicata dal riferimento alla "pari dignità sociale" quale elemento in grado di mettere in comunicazione i commi 1 e 2 dell'art. 3 della Costituzione. Su questo punto sia consentito ancora richiamare M. G. RODOMONTE, *L'eguaglianza senza distinzioni di sesso in Italia*, cit., in particolare 11-34.

<sup>3</sup> Si pensi infatti al mai applicato *Italicum* (l. n. 52 del 2015) e ora alla legge elettorale n. 165 del 2017. In tema vedi, tra gli altri, A. PITINO, *La rappresentanza di genere nella legge n. 165/2017*, in *Quad. cost.*, 1/2018; L. TAGLIERI, *parità di genere e prima applicazione della legge n. 165 del 2017*, in *Dir. fond.*, 1/2018; V. FOGLIAME, *La parità di genere nella legge elettorale e il ruolo dei partiti politici*, in *Osservatorio AIC*, disponibile all'indirizzo: [www.osservatorioaic.it](http://www.osservatorioaic.it), 3/2018, 129 ss.; P. SCARLATTI, *La declinazione del principio di parità di genere nel sistema elettorale politico nazionale alla luce della legge 3 novembre 2017, n. 165*, in *Nomos*, disponibile all'indirizzo: [www.nomos.it](http://www.nomos.it), 2/2018.

<sup>4</sup> Come ricorda M. D'AMICO *Una parità ambigua*, cit., 105, infatti, solo nelle Regioni che hanno deciso di inserire nelle proprie leggi elettorali meccanismi incisivi di riequilibrio di genere si è registrato un notevole incremento della rappresentanza femminile, mentre in quelle nelle quali tali meccanismi incentivanti sono assenti la presenza è risultata di gran lunga inferiore, dovendosi talvolta registrare persino l'assenza di donne nei Consigli, come nel caso della Basilicata dopo le elezioni del 2015. Proprio tale situazione di evidente squilibrio in alcune Regioni maggiormente refrattarie all'introduzione di meccanismi di riequilibrio, resi necessari proprio dalla previsione costituzionale del principio di parità di accesso alle cariche elettive, ha reso necessaria la più recente modifica della legge n. 165 del 2004, contenente i principi fondamentali con riferimento al sistema di elezione regionale, con l. n. 20 del 2016 (su cui si veda quanto richiamato *infra* nel testo). Tale situazione non pienamente soddisfacente sul piano della rappresentanza femminile negli organi rappresentativi regionali permane tuttavia anche attualmente, come evidenzia il Dossier a cura del servizio studi della Camera dei deputati del 4 marzo 2020 (*La partecipazione delle donne alla vita politica e istituzionale – Dossier n. 104 – 5 marzo 2020*, 6) nel quale si legge che "Per quanto riguarda gli organi delle Regioni, la presenza femminile nelle assemblee regionali italiane si attesta in media intorno al 17,7% e risulta dunque molto distante dalla media registrata a livello UE-27, pari al 33,5%". La tabella allegata mostra inoltre come proprio le Regioni che nel 2018 non avevano ancora dato seguito alle previsioni contenute nella legge n. 165 del 2005, come modificata dalla l. n. 20 del 2019, e cioè Basilicata, Puglia, Calabria, Piemonte e Liguria, sono quelle che si attestano su una presenza femminile percentuale ancora più bassa e che oscilla dal 9,5% della Basilicata al 9,8% della Puglia e con la sola eccezione del Piemonte con una percentuale superiore a queste anche se pur sempre al di sotto della soglia del 20%, attestandosi su una presenza femminile del 15,7% del totale dei consiglieri. Come emerge inoltre nello studio realizzato dalle costituzionaliste (LE COSTITUZIONALISTE, *Il mancato adeguamento delle leggi elettorali*

In definitiva, quindi, nonostante si possa oggi constatare l'innegabile, progressiva affermazione del principio di parità in campo politico, il percorso per la sua piena realizzazione continua a rimanere, almeno in parte, *in fieri* e non esente, inoltre, da gravi rischi involutivi rispetto a conquiste già raggiunte e all'esigenza di assicurare l'effettività del principio costituzionale.

Con riferimento a quanto da ultimo osservato particolare interesse desta una recente vicenda che ha visto protagonista, ancora una volta, la legge elettorale della Regione Puglia. Quest'ultima, come è noto, era già balzata infatti

*regionali alle prescrizioni statali*, in *Rivista del gruppo di Pisa*, disponibile all'indirizzo: [www.gruppo-dipisa.it](http://www.gruppo-dipisa.it), 2/2020, 103 ss.) nonché dal *Dossier a cura del Senato della Repubblica – La parità di genere nella legislazione elettorale regionale*, n. 220, agosto 2020, ancora in quella data la legislazione delle Regioni richiamate non si era adeguata alle prescrizioni della legge statale. Mentre Piemonte e Liguria non avevano infatti adottato una propria legge, continuando ad applicare infatti la legge statale del 1995, priva, come è evidente, di norme sulla parità di genere, Calabria e Puglia, pur dotate di proprie leggi elettorali, non avevano recepito il dettato della legge n. 20 del 2016. La Calabria in particolare appariva del tutto carente sotto questo profilo, mentre la legge della Regione Puglia si era limitata a prevedere il rapporto 60/40 tra i sessi nelle liste ma non la doppia preferenza di genere. Tra queste solo la Regione Liguria è intervenuta *in extremis* prima delle ultime elezioni, con una nuova legge (legge reg. n. 18 del 2020) con la quale si è adeguata ai principi introdotti dalla legge n. 20 del 2016 (cfr. L. TRUCCO, *Dal mar Ligure allo Ionio: norme elettorali “last minute” e rappresentanze di genere di “mezza estate”*, in *Liber amicorum per Pasquale Costanzo*, in *consultaonline*, disponibile all'indirizzo: [www.giurcost.org](http://www.giurcost.org), 10 agosto 2020, in particolare 1-11). Per la Regione Puglia si è invece intervenuti attraverso l'attivazione del potere sostitutivo statale (vedi *infra* nota n. 5), non attivato invece per le Regioni Piemonte e Calabria. La ragione di tale mancata attivazione può essere forse rinvenuta nel fatto che per tali ultime Regioni non si era posto un problema imminente di mancato rispetto del principio, non essendo tra quelle per le quali era previsto il rinnovo della rappresentanza consigliere nel settembre 2020 (per una ricostruzione e analisi critica della vicenda vedi T. GROPPPI, *“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*, disponibile all'indirizzo [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 9 settembre 2020. Vedi in tema anche U. ADAMO, *Donne e politica, in Calabria si continua... a cavalcare le lumache!*, in *laCostituzione.info*, disponibile all'indirizzo: [www.lacostituzione.info](http://www.lacostituzione.info), 2 febbraio 2020; ID., *Principio di pari opportunità e legislazione elettorale regionale. Dal Consiglio calabrese una omissione voluta, ricercata e “votata”*. In *Calabria la riserva di lista e la doppia preferenza di genere non hanno cittadinanza*, in *le Regioni*, 2/2020, 403-417; sui deludenti risultati elettorali regionali del 2020 vedi inoltre E. AURELI, *La parità di genere nell'accesso alle cariche elettive nelle elezioni regionali del 2020. Analisi e prospettive*, in *federalismi.it*, disponibile all'indirizzo [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 34/2020, 18 ss.). In Calabria però, dopo la morte della Presidente Jole Santelli e lo scioglimento del Consiglio regionale (secondo quanto previsto dall'art. 126, c. 3 Cost. e dell'art. 33 dello Statuto calabrese) il rischio di avere nuove elezioni con una legge elettorale regionale per la quale non erano intervenute le modifiche rese necessarie dalla legge n. 20 del 2016 (cfr. T. GROPPPI, *La Regione Calabria alla prova della democrazia paritaria: l'ultimo treno (prima della sostituzione statale)*, in *laCostituzione.info*, disponibile all'indirizzo: [www.lacostituzione.info](http://www.lacostituzione.info), 20 ottobre 2020) si è nuovamente posto proprio in vista delle nuove elezioni che avrebbero dovuto inizialmente svolgersi il 14 febbraio 2021 e che sono state successivamente fissate per il prossimo 11 aprile 2021. In ogni caso nel corso della seduta del 10 novembre 2020 del Consiglio regionale si è infine giunti all'approvazione della legge regionale su *Norme in materia di rappresentanza e doppia preferenza di genere. Modifiche e integrazioni alla legge regionale 7 febbraio 2005, n. 1 (Norme per l'elezione del Presidente della Giunta regionale e del Consiglio regionale)* con l'introduzione della doppia preferenza di genere e la previsione che nelle liste elettorali i candidati di uno stesso sesso non devono eccedere il 60 per cento del totale.

agli “onori” delle cronache per essere stata oggetto dell’attivazione, da parte del governo, del potere sostitutivo statale in ragione della mancata previsione della doppia preferenza di genere<sup>5</sup>, così come oggi prescritto dalla legge quadro

<sup>5</sup> Il governo con d.l. n. 86 del 31 luglio 2020, successivamente convertito in legge n. 98 del successivo 7 agosto 2020, ha esercitato infatti il potere sostitutivo di cui all’art. 120, c. 1 Cost., sulla base del mancato recepimento nella legislazione elettorale della Regione Puglia dei principi fondamentali espressi dalla legge statale n. 165 del 2004 così come modificata dalla successiva l. n. 20 del 2016 e successivamente alla formale diffida da parte del Presidente del Consiglio dei Ministri alla Regione Puglia, in data 23 luglio 2020, ad intervenire per adeguare entro il 28 luglio le disposizioni della propria legge elettorale ai principi espressi dalla legge cornice statale così come novellata nel 2016. La sostituzione del governo ha così comportato l’integrazione della legislazione elettorale della regione Puglia introducendo, in vista delle successive elezioni previste il 20 e 21 settembre del 2020, la doppia preferenza di genere. Numerosi i commenti in dottrina alcuni dei quali tuttavia critici rispetto all’utilizzo, per la prima volta in questa occasione e con lo strumento del decreto legge, di un potere sostitutivo mai attivato in precedenza e che non sembrerebbe inoltre privo di elementi di “irragionevolezza”. Vedi in proposito 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 nel 2020*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, disponibile all’indirizzo [www.forumdiquadernicostituzionali.it](http://www.forumdiquadernicostituzionali.it), 4/2020; D. CASANOVA, *Riflessioni sulla legittimità della sostituzione legislativa da parte del governo ex art. 120 Cost. Note critiche a partire dal decreto legge n. 86 del 2020*, in *Nomos*, disponibile all’indirizzo: [www.nomos.it](http://www.nomos.it), 3/2020; F. CORVAJA, *Preferenza di genere e sostituzione legislativa della regione Puglia: il fine giustifica il mezzo?*, in *Quad. cost.*, 3/2020, 609 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 *Rivista del gruppo di Pisa*, disponibile all’indirizzo: [www.gruppodipisa.it](http://www.gruppodipisa.it), 1/2021, 44 ss.; per 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*, disponibile all’indirizzo [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 25/2020, la legge regionale pugliese sarebbe stata in realtà direttamente e implicitamente abrogata dalla legge statale di principio e, analogamente L. TRUCCO, *Dal mar Ligure allo Ionio*, cit., per la quale la questione avrebbe potuto più facilmente risolversi ritenendo che i principi posti dalla legge statale siano da considerarsi autoapplicativi con la possibilità che anche l’autorità amministrativa provveda in merito (vedi inoltre ID., *Preferenza di genere e sostituzione legislativa della regione Puglia: quando il fine potrebbe già avere il mezzo*, in *Quad. cost.*, 3/2020, 605 ss; in particolare, in relazione ai dubbi sul ricorso allo strumento del decreto legge cfr. 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 – paper*, disponibile all’indirizzo [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 9 settembre 2020; F. COVINO, *Potere sostitutivo del Governo e doppia preferenza di genere nelle elezioni pugliesi di fini estate*, in *Osservatorio AIC*, disponibile all’indirizzo: [www.osservatorioaic.it](http://www.osservatorioaic.it), 5/2020, in particolare 39 e 40, invece, pur prospettando il dubbio di un *vulnus* al principio costituzionale di leale collaborazione arrecato dal potere sostitutivo statale ritiene tuttavia che nel piano del merito, l’intervento statale abbia certamente valorizzato il principio costituzionale della parità nella rappresentanza e sia quindi da considerarsi, in questa prospettiva, costituzionalmente legittima. Vedi infine T. GROPPPI, *“La Costituzione si è mossa”*, cit., in particolare 8 ss., la quale evidenzia la difficoltà a sottoporre in via incidentale al giudice costituzionale una questione di costituzionalità relativa a una legge elettorale regionale vigente non adeguata benché non si tratti di un rimedio impossibile da esperire. Inoltre, come il ricorso al potere sostitutivo statale non manchi, nel caso di specie, di far sorgere “qualche inquietudine” in relazione al timore che possa aprirsi un varco nell’autonomia delle Regioni. Il che sembra prospettare l’esigenza di un uso “massimamente oculato” di tale potere e un *self restraint* del governo che deve limitarsi a sanzionare le omissioni di particolare gravità. Tra le quali sembra potersi collocare, secondo l’A. “l’adeguamento a norme statali attuative di principi costituzionali quali quelli dell’art. 51, comma 1, e 117, comma 7, sulla parità nell’accesso alle cariche elettive”.

statale in materia elettorale, n. 165 del 2004. A seguito di tale intervento, con d.l. n. 86/2020, convertito in legge n. 98/2020, era stata introdotta *in extremis* nella legge regionale vigente la previsione in base alla quale la seconda preferenza deve essere “riservata a un candidato di sesso diverso dall’altro”. In occasione della tornata elettorale del 20 e 21 settembre 2020 per il rinnovo del Consiglio regionale della Regione Puglia<sup>6</sup>, pur in presenza del meccanismo della doppia preferenza così introdotto, solo otto consigliere sono però risultate elette su un totale di 50 membri del Consiglio regionale. Un ben magro risultato sul quale, almeno in parte<sup>7</sup>, ha pesato la violazione da parte di alcune forze politiche dell’altro principio fondamentale fissato dalla legge statale n. 20 del 2016, quello cioè in base al quale le liste devono essere composte in modo che i candidati dello stesso sesso non eccedano il 60 per cento del totale. In particolare, le liste di *Forza Italia* e di *La Puglia domani* in alcune circoscrizioni non hanno infatti dato alcun seguito a tale principio con la conseguenza che, con la proclamazione avvenuta il 26 ottobre 2020, sono risultati eletti ben sei candidati appartenenti a liste composte in violazione della proporzione 60/40 tra i due sessi prevista dalla legge.

Nell’occasione oggetto di queste brevi riflessioni sembra quindi prospettare per la legge elettorale della Regione Puglia un’ulteriore ragione di contrasto con i disposti costituzionali, oltre che, conseguentemente, con quelli della legge statale e dello stesso Statuto regionale quali norme interposte, in tema di promozione di pari opportunità tra donne e uomini nell’accesso alle cariche elettive. In particolare la legge regionale appare viziata nella parte in cui non prevede sanzioni “ripristinatorie”, applicabili quindi già in fase di ammissione/esclusione delle liste, in caso di mancato rispetto del richiamato principio di parità di genere nelle liste. La legge regionale pugliese si limita infatti in questo caso a prevedere esclusivamente una di quelle misure sanzionatorie che possono essere ascritte a quelle più blande<sup>8</sup>, trattandosi della mera previsione

<sup>6</sup> Come è noto nel corso delle giornate del 20 e 21 settembre scorso si sono svolte contestualmente diverse consultazioni, in un primo momento rinviate a causa dell’emergenza pandemica e successivamente accorpate nell’*election day* del 20 e 21 settembre 2020. Tra queste, oltre al referendum costituzionale confermativo sulla riduzione del numero dei parlamentari, alle elezioni suppletive di due senatori e alle elezioni amministrative, anche quelle per il rinnovo dei consigli di sei Regioni ordinarie (Liguria, Veneto, Marche, Toscana, Campania e Puglia) e di una Regione a Statuto speciale (Valle d’Aosta). <https://temi.camera.it/leg18/provvedimento/d-l-2-2009-rinvio-delle-consultazioni-elettorali.html>.

<sup>7</sup> Non si deve dimenticare infatti il peso del retaggio “culturale”, che sembra aver contribuito anche per la Basilicata al mancato raggiungimento di una percentuale ragionevole di presenza femminile: nelle ultime elezioni, successive all’introduzione della doppia preferenza di genere e alla quota di lista, è presente nel consiglio regionale una sola donna.

<sup>8</sup> Come si ricorda infatti nel Dossier a cura del servizio studi della Camera dei deputati del 4 marzo 2020 (*La partecipazione delle donne alla vita politica e istituzionale*, cit., 13-14), nelle maggior parte dei casi nella legislazione elettorale regionale l’inosservanza del limite nelle candidature di un sesso

di sanzione di natura pecuniaria, per di più eventuale, applicabile infatti nel solo caso in cui liste irrispettose della regola della parità ottengano un risultato elettorale utile e vadano a formare corrispondenti gruppi consiliari. Una sanzione, dunque, che evidentemente non è in grado di incidere su un risultato elettorale che sia raggiunto in dispregio della regola poc' anzi richiamata e finalizzata, a sua volta, a dare corpo al principio di parità di accesso alle cariche elettive quale principio costituzionalmente prescritto.

Di qui l'impugnativa dinnanzi al TAR Puglia da parte di alcuni cittadini/elettori/e e rappresentanti di associazioni o componenti di comitati di cittadinanza attiva, del verbale di proclamazione degli eletti al Consiglio regionale pugliese<sup>9</sup>. In particolare, alla luce di quanto rilevato, i ricorrenti hanno provveduto ad individuare tre distinte censure della l. r. n. 2 del 2005 (art. 8, c. 13, terzo periodo e c. 3; art. 10, c. 1; art. 2, c. 9, l.e)). Questa infatti si sarebbe posta non solo in contrasto diretto con la Costituzione agli articoli 51, c.1; 117, c. 7 e 3, c. 2. Ma ulteriori vizi vengono dedotti sia in relazione alla norma statale interposta, cioè la legge quadro statale in materia elettorale (art.4, c.1, lett. c-*bis*), della legge statale n. 165 del 2004), ponendosi quindi la legge regionale conseguentemente in contrasto con l'art. 122, c. 1 Cost.; sia, infine, con riferimento all'art. 6 dello Statuto della Regione Puglia, quale ulteriore norma interposta, rilevando quindi anche la violazione dell'art. 123 della Costituzione<sup>10</sup>. Con sentenza dello scorso 16 gennaio, n. 95/2021, il TAR Puglia, Bari, sez. III, ha tuttavia respinto il ricorso, ritenendo inoltre che la questione di legittimità costituzionale presentata dai ricorrenti, aspetto centrale e qualificante del ricorso stesso, non sia in grado di superare il vaglio della non manifesta infondatezza.

rispetto all'altro è causa di inammissibilità della lista; solo in Puglia e nel Lazio è causa di riduzione dei rimborsi elettorali, ma nel caso del Lazio tale sanzione si somma all'inammissibilità della lista (cfr. l.r. n. 2/2005, art. 3, c.3). Infine, nella regione Basilicata i candidati eccedenti rispetto alle percentuali prescritte vengono esclusi dalla lista, a partire da quelli collocati in coda (cfr. l. r. n. 20/2018, art. 3, c.3).

<sup>9</sup> In particolare viene dedotta dinnanzi al TAR l'illegittimità delle operazioni elettorali *in parte qua* derivata dall'illegittimità costituzionale della legge elettorale regionale che si è limitata a prevedere una sanzione pecuniaria e non reale, per di più così tenue da non poter neanche fungere da effettivo deterrente. Come si legge infatti nel ricorso la sanzione prevista dalla legge regionale è una mera "decurtazione di somme" la cui applicazione è rimessa alla buona volontà del Presidente del Consiglio che dovrà determinarne l'ammontare con proprio decreto e poi al Consiglio, ossia alla maggioranza, e, in ogni caso, "meramente pecuniaria ed afflittiva" ed applicabile solo *ex post* e "quindi ininfluenza rispetto allo svolgimento delle elezioni".

<sup>10</sup> Sul ruolo e la natura vincolante degli Statuti regionali nella tutela delle pari opportunità vedi E. CA TELANI, *Statuti regionali e tutela del principio di pari opportunità: prime leggi regionali di attuazione*, in *federalismi.it*, disponibile all'indirizzo [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 7/2010.

## 2. Le ragioni del TAR contro l'accoglimento del ricorso

Fin qui i fatti che hanno condotto alla pronuncia del giudice amministrativo. Appare utile, a questo punto, richiamare il percorso argomentativo del TAR Puglia che non manca di destare più di qualche perplessità.

Come ricorda il giudice, la legge n. 165 del 2004, legge quadro statale in materia elettorale, è legge di principio, sulla base di quanto previsto dall'art. 122 della Costituzione che, come è noto, a seguito della riforma costituzionale del 1999, colloca la materia elettorale regionale nell'ambito delle materie concorrenti Stato-Regioni. In conseguenza di tale natura della legge statale, quest'ultima, a detta del giudice, non potrebbe però spingersi ad "invadere" il terreno del dettaglio di esclusiva spettanza regionale. Con la conseguenza che la legge n. 165 del 2004, per poter essere "costituzionalmente compatibile", dovrebbe essere interpretata "come principio rivolto all'indirizzo dei legislatori regionali e non quale norma di dettaglio vincolante sotto ogni profilo attuativo". In altri termini, la natura di legge di "principio" dovrebbe essere intesa, secondo il giudice amministrativo, quale mero "indirizzo" rivolto al legislatore regionale affinché questi intervenga nella direzione indicata dal legislatore statale ma, sembra di comprendere, non si tratterebbe di norma dotata del carattere della piena vincolatività in quanto riconducibile alla ben nota - e invero superata - categoria delle norme cosiddette "programmatiche". In conseguenza di questa lettura dei disposti della legge statale, che il Tribunale ritiene di interpretare in maniera conforme alla Costituzione, non potrebbero quindi essere imposte "nel dettaglio le modalità del rispetto delle c.d. 'quote rosa' nel sistema elettorale regionale".

Oltre ad una lettura, che appare ben poco convincente, del carattere non vincolante della legge di principio statale, sulla quale si tornerà in seguito, per dare conto delle perplessità che certamente destano le conclusioni cui giunge il giudice amministrativo nel caso di specie, sembra utile tuttavia prendere le mosse dalle battute finali della parte motiva della sentenza. In particolare il giudice amministrativo ricorda che gli Uffici elettorali, circoscrizionali e centrali, hanno dovuto ammettere le liste pur se queste non sono state rispettose della proporzione di genere tra le candidature, in alcune circoscrizioni. Ciò proprio a causa della mancata previsione, all'interno della legge elettorale regionale, di un meccanismo che consenta di intervenire *a monte*, cioè in fase di presentazione e di ammissione delle liste stesse, al fine di assicurare il rispetto della regola fissata dall'art. 8, c. 13, 1° e 2° periodo della legge regionale pugliese, relativa al rispetto del rapporto 60/40 tra i sessi all'interno delle liste. In conseguenza di tale carenza della legislazione regionale, il TAR - lungi peraltro dal ritenere necessario intervenire *a valle* - è tuttavia costretto ad ammettere che "di conseguenza, è rimasta la sproporzione tra i candidati di sesso diverso e non sono state garantite le effettive pari opportunità di partecipazione alle



*consultazioni*". Il che, in altri termini, equivale a riconoscere il mancato rispetto proprio di quel principio di parità di accesso alle cariche elettive, declinato in termini ormai inequivocabili non solo nell'art. 51 Cost., in particolare, come poc' anzi richiamato, dopo la riforma del 2003, ma anche nel 7° c. dell'art. 117 Cost. che - a detta di alcuni commentatori - sembrerebbe peraltro intervenire in termini persino più stringenti nella prospettiva della rimozione da parte delle leggi regionali di ogni ostacolo che impedisca la piena parità degli uomini e delle donne e della promozione della parità di accesso alle cariche elettive. Principio affermato inoltre nello Statuto della stessa Regione Puglia, all'art. 6, c. 1 e 2<sup>11</sup>, nonché, evidentemente nella legge quadro statale in materia elettorale n. 165 del 2004 all'art.4, c.1, lett. *c-bis*), e, infine, nella stessa legge della Regione Puglia n. 2 del 2005, art. 8, c. 13<sup>12</sup>.

Dunque, la mancata previsione di una adeguata sanzione, conseguente alla violazione di una regola volta a declinare sul piano concreto il dettato costituzionale, ridonda inevitabilmente in violazione del principio costituzionale. L'assenza di sanzione finisce infatti, in primo luogo, per rendere ineffettiva tutta la complessa catena di norme che dal livello costituzionale trae linfa e si ramifica poi nelle diverse previsioni statali e regionali poc' anzi richiamate. Ad essere inattuato per tale via è però proprio il precetto costituzionale, non sorretto infatti da un'impalcatura di norme attuative sufficientemente solida. Questa è data non solo da tutte le diverse previsioni volte a fornire contenuti concreti ai principi costituzionalmente prescritti, ma anche da strumenti sanzionatori adeguati, la cui strumentalità rispetto all'esigenza di effettività del principio costituzionale appare evidente. Desta allora non poca meraviglia la conclusione alla quale giunge il Tribunale al termine proprio di un percorso

<sup>11</sup> Così come modificato dalla l. r. Puglia, n. 7 del 2015 (su cui vedi D. CODUTI, *Legge regionale n. 7 del 2015 e caos postelettorale: chi è causa del suo mal pianga sé stesso*, in *federalismi.it*, disponibile all'indirizzo [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 17/2015). In base a tale previsione, infatti: "1. La Regione garantisce in ogni campo dell'attività politica, sociale, familiare, scolastica, professionale e lavorativa il principio della parità tra i sessi, valorizzando la consultazione degli organismi di parità e pari opportunità istituiti con legge regionale ai sensi degli articoli 3 e 51 della Costituzione italiana. 2. La legge regionale promuove parità di accesso fra donne e uomini alle cariche elettive e pubbliche, allo scopo di favorire l'equilibrio della presenza fra generi".

<sup>12</sup> Secondo il quale, infatti: "Nelle liste di candidati è assicurata la rappresentanza di entrambi i sessi. In ogni lista nessuno dei due sessi può essere rappresentato in misura superiore al 60 per cento; in caso di quoziente frazionario si procede all'unità più vicina. Ai gruppi consiliari formati a seguito dell'esito delle elezioni composti dai movimenti e dai partiti politici che abbiano presentato liste non rispettose della proporzione di cui al presente comma è applicata, da parte del Consiglio regionale, in fase di erogazione per la prima annualità, una sanzione fino a un massimo della metà, in misura direttamente proporzionale ai candidati in più rispetto a quello minimo consentito, dei contributi loro assegnati ai sensi dell'articolo 5 della legge regionale 11 gennaio 1994, n. 3 (Norme per il funzionamento dei gruppi consiliari), così come in ultimo sostituito dall'articolo 5 della legge regionale 30 novembre 2012, n. 34 (Riduzione dei costi della politica). Il Presidente del Consiglio regionale determina con proprio decreto l'ammontare della somma".

argomentativo che, mentre da un lato lo conduce inevitabilmente a riconoscere - e non potrebbe essere altrimenti! - che le “*effettive pari opportunità di partecipazione alle consultazioni*” elettorali “*non sono state garantite*”, dall’altro lo porta ad affermare che il ricorso non può essere accolto, né evidentemente sollevata la questione dinnanzi alla Corte costituzionale poiché è “*stabilita la conformità della vigente normativa al parametro costituzionale*”.

### **3. Su alcune premesse dalle quali muove l’argomentazione del giudice amministrativo difficilmente condivisibili:**

#### **3.1. la definizione di un confine certo tra principio e dettaglio nella legislazione statale concorrente...**

Alla luce di quanto osservato non può dunque non evidenziarsi come il giudice incorra in un’evidente contraddizione e come la decisione appaia, quindi, ben scarsamente motivata. Le conclusioni alle quali giunge il Tribunale amministrativo pugliese muovono infatti da premesse difficilmente condivisibili e, peraltro, già da tempo superate dalla stessa giurisprudenza della Corte costituzionale, come si tenterà di spiegare nei paragrafi che seguono.

In primo luogo va rilevato, per quel che attiene il valore delle norme di principio statali, che si tratta, come è noto, di questione risalente e complessa, alla quale è possibile in questa sede fare solo un rapido cenno in relazione ai profili di nostro interesse ai fini della vicenda in questione. La prospettazione di una esatta ripartizione di competenze tra lo Stato e le Regioni nelle materie concorrenti, cui la sentenza del Tribunale sembra richiamarsi, sconta una prima evidente difficoltà, dovuta al fatto che qualunque separazione non può che essere “*assai incerta e praticamente evanescente*”<sup>13</sup>. Questa infatti poggia, a sua volta, sulla distinzione “*assai labile e scivolosa tra principi e regole*” su cui, come è noto, ha fatto leva un indirizzo politico-normativo perseguito dal legislatore statale e talvolta avallato anche dal giudice costituzionale, volto “*a ridurre fortemente gli spazi dell’autodeterminazione regionale*”<sup>14</sup>. Al di là di tale specifico aspetto però, in buona sostanza, può ritenersi che la distinzione tra normativa di principio e normativa di dettaglio sia certamente “*artificiosa*”, rendendo in conseguenza difficile individuare un’esatta linea di confine tra le competenze rispettive dello Stato e delle Regioni, e potendosi parlare, proprio con riferimento a tale distinzione, di “*piedi d’argilla del sistema regionale*”

<sup>13</sup>T. MARTINES, A. RUGGERI, C. SALAZAR, A. MORELLI, *Lineamenti di diritto regionale*, Giuffré, Milano, 2019, 199. In questo senso vedi anche B. CARAVITA – F. FABRIZZI – A. STERPA, *Lineamenti di diritto costituzionale delle Regioni e degli enti locali*, Giappichelli, Torino, per i quali infatti, “*per quanti sforzi si possa fare, i principi fondamentali sfuggono ad astratte e rigide incasellazioni, costituendo espressione del fenomeno della relatività dei valori giuridici*”

<sup>14</sup>T. MARTINES, A. RUGGERI, C. SALAZAR, A. MORELLI, *Lineamenti di diritto regionale*, cit., 199.

italiano”<sup>15</sup>. La richiamata natura della distinzione tra principi e regole ha inoltre comportato che anche la giurisprudenza della Corte costituzionale sia sempre stata inevitabilmente oscillante e “comunque affidata ad apprezzamenti discrezionali modulati sui casi di specie dalla Corte costituzionale”<sup>16</sup>.

Quel che è certo, in ogni caso, è, in primo luogo, che alle Regioni è rimesso l’obbligo di rispetto dei principi voluti dal legislatore statale, individuando strumenti concreti per raggiungere obiettivi posti dallo Stato (sent. nn. 390/2004 – 181/2006) o, eventualmente, fissando la salvaguardia di beni costituzionalmente protetti ancora più in alto rispetto alla disciplina posta dallo Stato<sup>17</sup>. Inoltre, appare significativo il fatto che la Corte costituzionale non manchi di intervenire a più riprese nel corso degli anni proprio al fine di ammettere l’invasione dell’ambito riservato alla competenza regionale da parte del legislatore statale quando ad essere in gioco sia proprio la tutela di diritti fondamentali. Ciò conduce quindi la dottrina alla conclusione che l’assetto tra le fonti rimane “per sua vocazione” caratterizzato da fluidità e mobilità poiché “ieri come oggi, il criterio che sta a base dell’assetto costituzionale delle competenze e che orienta tanto la legislazione quanto la stessa giurisprudenza è quello della natura degli interessi in gioco”<sup>18</sup>.

Dunque, pur a voler ammettere che la legge statale sia intervenuta con norme di dettaglio nel campo della legge regionale<sup>19</sup>, si potrebbe ben ritenere che nel caso in esame “la natura dell’interesse in gioco”, rappresentato dall’obiettivo della parità di accesso alle cariche elettive, travalichi senza dubbio la sfera dell’interesse regionale<sup>20</sup>. In questa prospettiva, peraltro, sembra

<sup>15</sup> F. BENELLI, *La competenza concorrente*, in R. BIN – G. FALCON, *Diritto regionale*, Il Mulino, Bologna, 2018, 234.

<sup>16</sup> *Ib.*

<sup>17</sup> Cfr. T. MARTINES, A. RUGGERI, C. SALAZAR, A. MORELLI, *Lineamenti di diritto regionale*, cit., 205. Possono essere richiamate a tal proposito le sent. nn. 151 del 2011, 244 del 2012 e 86 del 2014. Come si evidenzia in tal caso “non è tuttavia chi non veda come siffatta ultima precisazione, doverosa a giustificazione degli interventi regionali in parola, confermi il carattere fluido e mobile delle relazioni tra gli atti legislativi di Stato e Regioni, risultando assai problematica la posizione di rigide barriere tra di essi”.

<sup>18</sup> T. MARTINES, A. RUGGERI, C. SALAZAR, A. MORELLI, *Lineamenti di diritto regionale*, cit., 206.

<sup>19</sup> Afferma a tal proposito M. COSULICH, *Ex malo bonum?*, cit., 6 che il legislatore del 2016 ha “rivestito il contenuto di dettaglio con forma di principio”, ritenendo peraltro che la Regione potrebbe rendere inoperanti tali indicazioni statali semplicemente con un comportamento omissivo. Analogamente G. MAESTRI, *L’ordinamento costituzionale italiano alla prova della democrazia paritaria*, cit., 272, per il quale, peraltro, non sarebbe stato implausibile un ricorso delle Regioni in via d’azione. Ricorso che tuttavia non c’è stato. Di tutt’altro avviso, con riferimento alla natura di principi fondamentali della doppia preferenza di genere, sembra essere P. COLASANTE, *Il governo “riscrive” la legge elettorale*, cit., 9 ss., su cui vedi *infra*, nota n. 20.

<sup>20</sup> Ritieni inoltre non vi sia alcun dubbio quanto alla natura di norma di principio della doppia preferenza di genere (ma è evidente che lo stesso possa affermarsi anche per l’altro profilo richiesto dalla legge quadro statale e cioè il rapporto 60/40 all’interno delle liste) P. COLASANTE, *Il governo “riscrive” la legge elettorale*, cit., 9 ss. In primo luogo per una considerazione di ordine logico, poiché

essersi mosso anche il legislatore statale in occasione della recente attivazione, per la prima volta, del meccanismo sostitutivo previsto dall'art. 120 Cost. A prescindere da ogni considerazione relativa all'opportunità dell'attivazione in questa occasione della sostituzione<sup>21</sup>, appare tuttavia evidente che il governo si sia mosso in questa direzione proprio a partire dal riconoscimento della tutela di esigenze di carattere unitario sottese al rispetto del principio di parità di genere da parte del legislatore regionale. Il che sembra, allora, ancor più rafforzare l'argomento che conduce ad escludere in radice l'interpretazione in base alla quale la normativa statale di principio rappresenterebbe un mero indirizzo rivolto al legislatore regionale e alla sua eventuale "buona volontà" di darvi seguito e la cui assenza non potrebbe, alla luce di tale lettura riduttiva, pregiudicare quindi la legittimità costituzionale della normativa regionale di dettaglio carente sotto questo profilo.

In questa prospettiva, inoltre, appare possibile anche ritenere legittimo il più penetrante intervento del legislatore statale rispetto alla definizione delle esatte modalità attraverso le quali l'obiettivo della parità in materia elettorale debba essere perseguito da parte delle Regioni. Ciò è quanto di fatto accaduto con la legge statale n. 20 del 2016, modificativa della legge quadro statale n. 165 del 2004. Proprio nel campo della legislazione elettorale regionale tali modifiche rappresentano infatti uno dei punti più avanzati di quel percorso incrementale richiamato all'inizio di queste pagine. La legge n. 165 del 2004 ha conosciuto modifiche intervenute a due riprese, nel 2012 e successivamente nel 2016. La prima modifica, con legge n. 215 del 2012, se certamente ha consentito di colmare la lacuna rappresentata dalla totale assenza, nella formulazione originaria, di qualunque sia pur minimo richiamo al principio della parità di accesso alle cariche elettive, ha tuttavia rappresentato un "ritocco" ben poco consistente<sup>22</sup>. Con tale primo intervento riformatore il legislatore si è infatti limitato a prevedere un principio (lett. *c-bis*), art.4, c. 1 della legge n. 165/2004)

se il principio di parità di genere è già previsto dalla Costituzione i principi fondamentali previsti da altra disposizione costituzionale (cioè l'art. 122 Cost.) si presume debbano essere dotati di un minor tasso di generalità "in quanto necessariamente esplicativi e più puntuali del principio espresso dagli artt. 51, comma 1 e 117, comma 7, Cost.". Inoltre, consolidato orientamento della giurisprudenza costituzionale è che lo Stato arrivi a disciplinare nel dettaglio le materie di competenza regionale concorrente qualora il contenuto normativo sia "in rapporto di coesistenzialità e di necessaria integrazione" con il relativo principio fondamentale. Circostanza che secondo l'A. ricorre con riferimento all'ipotesi della doppia preferenza di genere, vincolo strettamente correlato all'obiettivo del riequilibrio dei sessi, come d'altronde non si può certo negare lo sia anche il vincolo del rispetto del rapporto 60/40 nelle liste. Infine, la distinzione tra dettaglio e principio appare ancor più labile rispetto a misure promozionali la cui intensità deve essere direttamente proporzionale allo squilibrio che si intende compensare.

<sup>21</sup> Sui dubbi espressi in merito dalla dottrina si richiama quanto già riportato *retro* alla nota n. 5.

<sup>22</sup> Così G. MAESTRI, *L'ordinamento costituzionale italiano alla prova della democrazia paritaria*, cit., 270.

rappresentato dalla “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”, riproducendo quindi sostanzialmente le previsioni contenute nell’art. 117, c. 7 della Costituzione. Solo con la successiva novella intervenuta con la legge n. 20 del 2016 (*Modifica all’art. 4 della legge 2 luglio 2004, n. 165, recante disposizioni volte a garantire la parità nella rappresentanza di genere nei consigli regionali*) si è provveduto infine ad introdurre specifiche misure di riequilibrio dei sessi in relazione ai diversi sistemi elettorali previsti dalle Regioni. In particolare, con la modifica dell’art. 4, c. 1, lett. *c-bis*) il legislatore ha provveduto a dettagliare per ogni diverso possibile meccanismo elettorale previsto a livello regionale, le diverse ipotesi attuative del principio della parità di accesso alle cariche elettive<sup>23</sup>. È evidente come debba segnalarsi, in tal caso, la particolare puntualità della legge cornice statale che si spiega, tuttavia, certamente alla luce del fatto che si è all’epoca trattato di misure anticipatorie della successiva revisione costituzionale Renzi-Boschi<sup>24</sup>. Questa avrebbe infatti dovuto comportare anche una modifica dell’art. 122 Cost. con la previsione che “la legge della Repubblica stabilisce, altresì i principi fondamentali per promuovere l’equilibrio tra donne e uomini nella rappresentanza”. Le puntuali previsioni della legge n. 20 del 2016 possono dunque considerarsi l’“eredità” di una riforma costituzionale mancata e il frutto, inoltre, “di un radicale cambio di atteggiamento del legislatore”<sup>25</sup>, intervenuto anche grazie all’influsso che su di esso ha avuto, come già evidenziato, proprio la giurisprudenza della Corte costituzionale.

Tuttavia la stessa legge quadro statale continua a non essere priva di alcune carenze, rappresentate dall’assenza di previsioni relative alle eventuali sanzioni conseguenti al mancato rispetto della parità di accesso alle cariche elettive.

<sup>23</sup> Secondo quanto attualmente previsto all’art.4, c.1, lett. *c-bis*), le Regioni disciplinano con legge il sistema di elezione del Presidente della Giunta regionale e dei consiglieri regionali anche nel limite del principio fondamentale di promozione delle pari opportunità tra donne e uomini nell’accesso alle cariche elettive, “disponendo 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 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.

<sup>24</sup> In questo senso oltre al già richiamato G. MAESTRI, *L’ordinamento costituzionale italiano alla prova della democrazia paritaria*, cit., 272, vedi 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*, disponibile all’indirizzo: [www.rivistaaic.it](http://www.rivistaaic.it), 1/2016, 20.

<sup>25</sup> D. TEGA, *La l. 15 febbraio 2016, n. 20: l’ultima tappa verso il riequilibrio della rappresentanza politica*, in *Studium Iuris*, 1/2017, 1.

Queste sono state già in passato segnalate dalla dottrina e probabilmente dovute al modo affrettato con il quale il legislatore si è all'epoca mosso<sup>26</sup>. Se è innegabile quindi, che sarebbe stato preferibile un intervento della legge statale anche in questo ambito, tuttavia è chiaro che si tratti di uno spazio di intervento che spetta ora doverosamente alla legislazione regionale riempire di contenuti. Questi devono essere inoltre evidentemente adeguati allo scopo di assicurare l'effettività del principio costituzionale di parità di accesso, rappresentando la normativa di principio statale il contenuto "minimo", sebbene elastico nella sua estensione, al quale deve accompagnarsi un intervento regionale corrispondente e, in ogni caso, in grado di dare seguito alle prescrizioni costituzionali in materia.

### **3.2. ...e la natura "programmatica" del principio costituzionale riferito alla parità di accesso alle cariche elettive**

A ben vedere, infatti, la questione in esame appare più complessa della sola definizione del richiamato rapporto, fluido e oscillante, tra legge statale di principio e legge regionale di dettaglio, su cui fa leva l'argomentazione del giudice amministrativo. Ad essere centrale è piuttosto il tema del riconoscimento della diretta prescrittività dei principi costituzionali in materia di parità di accesso alle cariche elettive. In effetti, il richiamo da parte del TAR alla distinzione tra legge statale di principio e legge regionale di dettaglio sembra essere frutto di un equivoco e rischia di essere inoltre fuorviante, per più di una ragione. In primo luogo perché, come si è appena provveduto a dimostrare, non solo tale distinzione è in realtà evanescente, ma anche perché la Corte costituzionale non ha certo esitato già in passato, ogniqualvolta ad essere in gioco siano i diritti, ad avallare un intervento più incisivo del legislatore statale nei confronti di quello regionale. Inoltre, la legge quadro statale in materia elettorale, come si è appena provveduto a ricordare, è in realtà carente proprio con riferimento al profilo delle sanzioni riferite al mancato rispetto delle regole introdotte a seguito della riforma con legge n. 20 del 2016. Come è stato già da tempo evidenziato in dottrina e poc'anzi richiamato, pur rispondendo la novella del 2016 al meritorio intento di rafforzare i vincoli nei confronti del legislatore al rispetto della parità di genere nell'accesso alle cariche elettive, essa "soffre, però, del limite di non aver previsto alcuna sanzione specifica per il mancato rispetto delle misure di riequilibrio previste, depotenziandone, pertanto,

<sup>26</sup> G. MAESTRI, *L'ordinamento costituzionale italiano alla prova della democrazia paritaria*, cit., 273; A. FALCONE, *Partecipazione politica e riequilibrio di genere nelle Assemblee elettive e negli organi di governo*, cit., 20; vedi inoltre M. G. RODOMONTE, *L'eguaglianza senza distinzioni di sesso in Italia*, cit., 124.

portata e vincolatività”<sup>27</sup>. In effetti, lo stesso giudice amministrativo nella decisione in commento riconosce che “la norma statale si limita a comminare l’invalidità delle preferenze successive alla prima ogniqualvolta 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”, senza invece nulla prevedere in caso di mancato rispetto, nella presentazione delle liste, del rapporto 60/40. Può allora affermarsi che ben poco dovrebbe e potrebbe incidere, rispetto all’esito della decisione del giudice amministrativo, il fatto che la legislazione di principio statale debba o meno essere considerata quale “norma di dettaglio vincolante sotto ogni profilo attuativo”, nulla prevedendo quest’ultima con riferimento a sanzioni reali conseguenti al mancato rispetto della regola 60/40.

Come infatti prospettato già all’inizio di queste riflessioni la vera chiave di lettura della vicenda richiamata dovrebbe essere rappresentata piuttosto dal riconoscimento della prescrittività dei principi costituzionali in materia di parità di accesso alle cariche elettive. In realtà, l’intervento legislativo, comunque collocato nel sistema delle fonti, dovrebbe essere volto a rendere effettivo il principio stesso, traducendo sul piano della concretezza delle previsioni legislative la relativa previsione costituzionale. Pur non essendo espressamente dichiarato, dalle affermazioni del giudice amministrativo sembra invece potersi ricavare proprio l’opposta convinzione che i principi costituzionali di parità di accesso alle cariche elettive, da cui discendono i successivi interventi del legislatore, statale e regionale, non siano prescrizioni comunque direttamente vincolanti sia per l’uno che per l’altro, anche a prescindere dal rapporto intercorrente tra le due categorie di norme, ma che al legislatore ordinario spetti piuttosto un’ampia “discrezionalità attuativa” rispetto alla concretizzazione di “principi di ordine generale”, presenti nelle norme costituzionali.

Tale lettura dei disposti costituzionali in materia di parità di genere appare però già da tempo superata, invero già a partire dalla nota sentenza n. 1 del 1956 con la quale la Corte costituzionale non ha dato alcun seguito ad una supposta distinzione tra norme programmatiche non prescrittive e norme invece, direttamente prescrittive. Distinzione inoltre superata anche dalla stessa giurisprudenza amministrativa, come è chiaramente desumibile da numerose decisioni di tribunali amministrativi e del Consiglio di Stato, sia pur nel diverso contesto dell’annullamento in particolare di decreti di nomina di assessori di Giunte regionali, provinciali e comunali confliggenti con il principio dell’equilibrata presenza di entrambi i sessi negli organi esecutivi, pur ricavabile dall’art. 51 Cost. Non si può in questo caso non ricordare come il Consiglio di Stato

<sup>27</sup> A. FALCONE, *Partecipazione politica e riequilibrio di genere nelle Assemblee elettive e negli organi di governo*, cit., 20.

abbia già a suo tempo riconosciuto che “il concetto di norma programmatica non è un indice negativo di qualificazione della disposizione, una sorta di degradazione di determinate norme”, ma che tutte le norme sono “pur sempre produttive di invalidità delle leggi successive con esse contrastanti”<sup>28</sup>. Tale affermazione è riferita alle norme che in materia di parità di genere sono contenute nello Statuto regionale e che, oltre a ricordarci il vincolo direttamente derivante per il legislatore regionale anche dal rispetto dei disposti statutari, appaiono certamente riferibili anche, e a maggior ragione, alle previsioni costituzionali. Il superamento dell’idea del carattere meramente programmatico delle norme costituzionali di cui agli artt. 51 e 117, c. 7, Cost. trova poi ulteriore conforto anche in decisioni dei giudici amministrativi regionali che nell’ambito di una giurisprudenza in un primo tempo oscillante hanno tuttavia consentito il progressivo e chiaro emergere dell’idea della diretta applicabilità dei disposti costituzionali anche in assenza di una pur opportuna intermediazione legislativa<sup>29</sup>.

Sul piano infine della giurisprudenza costituzionale già a partire dalla decisione n. 4 del 2010 la Corte non ha mancato di sottolineare l’esigenza di interventi promozionali che assicurino l’effettività del principio, ricordando come il quadro costituzionale e statutario richieda “misure specifiche volte a dare effettività ad un principio di eguaglianza astrattamente sancito, ma non compiutamente realizzato nella prassi politica ed elettorale”<sup>30</sup>. Senza inoltre dimenticare che già nella precedente decisione n. 49 del 2003 la Corte costituzionale ha riconosciuto come a seguito delle previsioni costituzionali in materia tale intervento promozionale sia ormai divenuto “doveroso” per il legislatore<sup>31</sup>.

<sup>28</sup> Vedi sentenza Consiglio di Stato, sez. V, n. 4502, 27 luglio 2011.

<sup>29</sup> Sia consentito a tal proposito richiamare M. G. RODOMONTE, *Equilibrio di genere, atti politici e stato di diritto nella recente sentenza n. 81 del 2012 sulla equilibrata presenza di donne e di uomini nella Giunta della Regione Campania*, in *federalismi.it*, disponibile all’indirizzo [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 13/2012, 11-12.

<sup>30</sup> Cfr. punto n. 3.1. cons. dir., sent. C. Cost. n. 4/2010. Per un commento alla sentenza vedi tra gli altri: L. CALIFANO, *L’assenso “coerente” della Consulta alla preferenza di genere*, in *Quad. cost.*, 2/2010, 404 ss.; M. RAVERAIRA, *“Preferenza di genere”: Azione positiva o norma antidiscriminatoria?*, in *federalismi.it*, disponibile all’indirizzo [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 3/2010; G. FERRI, *Le pari opportunità tra donne e uomini nell’accesso alle cariche elettive e la “preferenza di genere” in Campania*, in *le Regioni*, 4/2010, 902 ss.; M. CAIELLI, *La promozione della democrazia paritaria nella legislazione elettorale: un altro “via libera” della Corte costituzionale*, in *Osservatorio sulle fonti*, disponibile all’indirizzo: [www.osservatoriosullefonti.it](http://www.osservatoriosullefonti.it), 1/2010; S. LEONE, *la legittimità della “preferenza di genere”: una nuova sconfitta della linea del governo contro la parità*, in *Giur. cost.*, 1/2010, 81 ss.

<sup>31</sup> In particolare secondo la Corte cost. infatti, le norme contenute nella legge cost. n. 2 del 2001, cui si aggiunge “l’analoga, anche se non identica, previsione” dell’art. 117, c. 7 Cost., “pongono l’obiettivo del riequilibrio e stabiliscono come doverosa l’azione promozionale per la parità di accesso alle consultazioni, riferendoli esplicitamente alla legislazione elettorale”. Cfr. punto n. 4, cons. dir., sent. C. Cost. n. 49/2003. Sulla richiamata decisione vedi, tra i numerosi commenti, L. CARLASSARE, *La parità di accesso alle cariche elettive nella sentenza n. 49: la fine di un equivoco*, in *Giur. cost.*, 1/2003, 372 ss.; S. MABELLINI, *Equilibrio dei sessi e rappresentanza politica: un revirement della Corte*, *Ib.*, 3/2



Tale obiettivo appare ancor più chiaro poi, nella successiva decisione della Corte costituzionale n. 81 del 2012 riferita anche in questo caso al tema dell'equilibrio di genere nella Giunta regionale della Campania. Sentenza nella quale il giudice costituzionale giunge in effetti ad affermare che “gli spazi della discrezionalità politica trovano i loro confini nei principi di natura giuridica posti dall'ordinamento, tanto a livello costituzionale quanto a livello legislativo; e quando il legislatore predetermina canoni di legalità ad essi la politica deve attenersi, in ossequio ai fondamentali principi dello Stato di diritto”<sup>32</sup>.

Infine, in un campo diverso da quello dell'intervento giurisprudenziale, non manca chi in dottrina ha evidenziato come proprio il d.l. n. 86 del 2020 con il quale si è per la prima volta dato seguito al potere sostitutivo statale di cui al c. 2 dell'art. 120 Cost., come si è in precedenza fatto cenno, sancisca, “in maniera definitiva” la precettività dell'art. 51, comma 1, e dell'art. 117, comma 7 della Costituzione. Come è stato sostenuto l'intervento sostitutivo “ribadisce che la parità di genere nell'accesso alle cariche elettive non è un puro optional, una norma programmatica che *può* essere implementata dai legislatori regionali, ma una norma precettiva che, ancor più in quanto tradotta dalla legge statale in un principio, deve essere attuata dai legislatori regionali, venendo a costituire uno degli elementi imprescindibili che connotano la Repubblica come Stato unitario”<sup>33</sup>.

Sulla base di quanto richiamato in relazione alla giurisprudenza amministrativa e costituzionale e al recente intervento sostitutivo, appare evidente come si ponga quindi un'ipoteca rispetto alla compatibilità con il principio costituzionale della legislazione elettorale regionale caratterizzata dall'assenza di

ss.; M. MONTALTI, *La rappresentanza dei sessi in politica diviene “rappresentanza protetta”: tra riforme e interpretazione costituzionale*, in *le Regioni*, 2-3/2003, 902 ss.; G. BRUNELLI, *Un overruling in tema di norme elettorali antidiscriminatorie*, in *le Regioni*, 5/2003, 902 ss.; A. DEFFENU, *Parità dei sessi in politica e controllo della Corte: un revirement circondato da limiti e precauzioni*, *ivi*, 918 ss.; M. CAIELLI, *Le azioni positive in materia elettorale: un revirement della Corte costituzionale?*, in *Giur. it.*, 2004, 236 ss.

<sup>32</sup> Cfr. sent. 81/2012, cons. dir. 4.2. Tra i commenti alla decisione vedi: R. DICKMANN, *L'atto politico questo sconosciuto*, in *forumcostituzionale.it*, 2012; F. BLANDO, “Atto politico” e “Stato di diritto”, *nella sentenza n. 81 del 2012 della Corte costituzionale*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, disponibile all'indirizzo: [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), 31 ottobre 2012; M. BELLETTI, “Torniamo allo Statuto”... regionale. *La rappresentanza di genere nelle Giunte regionali tra atto politico, atto di alta amministrazione e immediata precettività delle disposizioni statutarie*, in *le Regioni*, 5/2012, 1016 ss.; F. BILANCIA, *Ancora sull' “atto politico” e sulla sua pretesa insindacabilità giurisdizionale. Una categoria tradizionale al tramonto?*, *Rivista AIC*, disponibile all'indirizzo: [www.rivistaaic.it](http://www.rivistaaic.it), 4/2012; C. SALAZAR, *Norme statutarie in materia di pari opportunità e il conflitto tra Stato e Regioni*, in *Quad. cost.*, 1/2012, 118 ss.; B. PEZZINI, *Tra politica e giurisdizione: natura (e “genere”) dell'atto politico e del suo sindacato giurisdizionale. A proposito del controllo giurisdizionale sul rispetto dell'equilibrio di genere nella composizione del governo*, in *Scritti in onore di Antonio D'Atena*, tomo IV, Giuffrè, Milano, 2015, 2453; M.G. RODOMONTE, *Equilibrio di genere*, cit.

<sup>33</sup> T. GROPPI, “La Costituzione si è mossa”, cit., 16.

norme sanzionatorie reali per il mancato rispetto di regole poste a tutela del principio della parità di genere. Il legislatore, in particolare quello regionale, appare piuttosto chiamato a colmare rapidamente un vuoto normativo che, come si è già evidenziato, rischia altrimenti di ricacciare nel limbo della “programmaticità”, erroneamente intesa quale mera “indicazione di massima” per il legislatore, il disposto costituzionale riferito alla parità di accesso alle cariche elettive e le successive norme legislative attuative di quel precetto. In questo senso può certo affermarsi che la decisione del giudice amministrativo di primo grado risulti in stridente contrasto proprio con quel percorso incrementale di riconoscimento del valore precettivo delle norme costituzionali riferite alla parità di accesso alle cariche elettive, ormai indubbiamente consolidato.

#### **4. Qualche breve osservazione finale in merito a una vicenda non ancora conclusa**

La vicenda richiamata sembra prospettarsi come la prima tappa di un percorso non concluso che potrebbe portare, auspicabilmente, a esiti diversi da quelli cui è giunto il giudice amministrativo di primo grado. Nel momento in cui scriviamo pende infatti dinnanzi al Consiglio di Stato un nuovo ricorso per “l’annullamento e la riforma” della richiamata sentenza del TAR Puglia.

Sentenza che, chiudendo le porte alla Corte costituzionale, ha quindi impedito che questa potesse “rendere giustizia costituzionale”<sup>34</sup>, distorcendo inoltre quella stessa nozione di “filtro” che è alla base del meccanismo incidentale. L’assenza di una “cultura” della giustizia costituzionale ha certamente gravato sull’esito della vicenda, mostrando l’evidente timore del giudice amministrativo per la richiesta di una decisione di tipo additivo alla Corte costituzionale che, tuttavia, appare una soluzione ormai pienamente compatibile con la giurisprudenza costituzionale più recente. Il Consiglio di Stato potrebbe, quindi, certamente decidere di imboccare proprio questa strada, non esclusa, peraltro, anche nell’ipotesi in cui ritenesse di voler seguire l’approccio, errato, del TAR Puglia, della contrapposizione tra norme di principio e norme di dettaglio. Anche in questo caso, infatti, potrebbe essere sollevata la questione di costituzionalità eventualmente sulla norma statale nella parte in cui non prevede un principio esplicito sulle sanzioni. In altri termini, sulla base di quanto si è fin qui tentato di evidenziare, delle due l’una: o è la legge regionale ad essere incostituzionale, come richiesto innanzi al Tar, o lo è la legge statale.

<sup>34</sup> Cfr. G. SILVESTRI, *Del rendere giustizia costituzionale*, in *Quest. giust.*, 4/2020, 24 ss. Secondo l’A. (*ivi*, 36), “rendere giustizia costituzionale significa contribuire, anche in misura minima e marginale, a inverare la Costituzione nell’ordinamento, traendola dal rarefatto campo delle norme “superprimarie”, per farla diventare materia viva della convivenza sociale, presente negli accordi e nei conflitti, garanzia molecolare di libertà e di eguaglianza nella società civile e nei rapporti tra questa e l’autorità dello Stato.

Appare evidente, in ogni caso, come la vicenda oggetto di queste brevi riflessioni sia la plastica riproposizione di quell' "intreccio" di interventi del legislatore e del giudice, di volta in volta amministrativo e/o costituzionale, che ha fino ad oggi contrassegnato il percorso per l'inveramento dei disposti costituzionali in tema di parità di accesso alle cariche elettive. Proprio all'inizio di queste pagine abbiamo ricordato come il cammino, tutt'altro che lineare, verso la realizzazione del precetto costituzionale, sia stato costellato di continui, reciproci e spesso proficui condizionamenti tra giudice e legislatore che nel corso degli anni hanno consentito la progressiva concretizzazione del principio di parità di accesso<sup>35</sup>.

La vicenda, tutt'ora *in fieri*, della legge della Regione Puglia potrebbe quindi, come si è già osservato, rappresentare solo un ulteriore capitolo di un percorso in divenire, reso possibile dalle sollecitazioni provenienti dal "basso" per interventi di modifica della attuale legislazione. Proprio a tal proposito sembra opportuno ricordare come di recente sia stata opportunamente richiamata l'esigenza di un "attivismo" da parte di chi crede nell'esigenza di assicurare la precettività "di tanti, luminosi principi costituzionali". Un attivismo, cioè, che "metta in moto procedimenti che, anche con qualche sforzo interpretativo, possono condurre a dare a tali principi *effettività*, ovvero a renderli capaci di incidere sulla realtà della vita delle persone"<sup>36</sup>. Un attivismo, quindi, che sia anche in grado, per un verso, di superare alcune strettoie procedurali che rendono talvolta arduo oltrepassare le barriere che impediscono di aprire le porte per l'accesso alla Corte costituzionale e di eliminare così alcune "zone d'ombra" che ancora permangono nella Costituzione<sup>37</sup>; dall'altro, di fungere da strumento sollecitatorio nei confronti di un legislatore troppo spesso "inattivo" o poco interessato a dare corpo al complesso progetto democratico insito nel principio di eguaglianza perché, forse, scarsamente dialogante con i rappresentati. Il che chiama certo in causa il ruolo giocato dai partiti politici "nello svolgimento dei processi decisionali"<sup>38</sup>. Testimoniando così, una volta ancora, la crisi della politica nel suo ruolo di strumento ineludibile di trasmissione delle domande dalla società al circuito della rappresentanza.

<sup>35</sup> In tema vedi S. LEONE, *Il ruolo dei giudici e della Corte costituzionale nella più recente fase di attuazione del principio costituzionale di parità di genere*, in M. D'AMICO – S. LEONE, *La donna dalla fragilitas alla pienezza dei diritti? Un percorso non ancora concluso*, Giuffrè, Milano, 2017, 241 ss.

<sup>36</sup> T. GROPPPI, "La Costituzione si è mossa", cit., 18.

<sup>37</sup> Su cui vedi, da ultimo, T. GROPPPI, *Aprire cammini. Il contributo di Piero Calamandrei sulle vie di accesso alla Corte costituzionale*, in AA.VV., *Liber amicorum per Pasquale Costanzo*, in *consultaonline*, disponibile all'indirizzo: [www.giurcost.org](http://www.giurcost.org), 4 aprile 2020.

<sup>38</sup> Vedi le osservazioni in merito al ruolo dei partiti e crisi del principio rappresentativo nel caso ligure e in quello pugliese, che ha poi condotto alla sostituzione governativa, di F. COVINO, *Potere sostitutivo del governo*, cit., 48-49.

D'altro canto, a proposito dell'attivismo dal basso che si è appena richiamato, come è stato ricordato in un recente convegno<sup>39</sup>, nel corso del quale si è correttamente dato lustro all'impegno di Rosa Oliva, la cui determinazione ha consentito alla fine degli anni '60 del '900 l'ingresso delle donne in magistratura, non è stato spesso proprio grazie al coraggio di uomini e donne "attivi" che sono state possibili nel nostro Paese svolte epocali? Proprio questa consapevolezza non può, allora, che sollecitare a rimanere sempre vigili ma anche, al tempo stesso, certamente fiduciosi nel futuro di quel "luminoso principio" che è la parità di accesso alle cariche elettive.

<sup>39</sup> Si tratta del Convegno organizzato dall'Associazione dei costituzionalisti, *La parità dei sessi nell'ordinamento costituzionale. Sessant'anni dopo la storica sentenza n. 33 del 1960*, 5 febbraio 2021. Si richiama anche un altro convegno sullo stesso tema *Verso la parità sostanziale: gli ostacoli*, 28 gennaio 2021 che ha visto la presenza e la testimonianza diretta di Rosa Oliva, oggi Presidente dell'Associazione "Rete per la parità".