

ano 22 – n. 89 | julho/setembro – 2022

Belo Horizonte | p. 1-286 | ISSN 1516-3210 | DOI: 10.21056/aec.v22i88

A&C – R. de Dir. Administrativo & Constitucional

[www.revistaaec.com](http://www.revistaaec.com)

# A&C

**Revista de Direito  
ADMINISTRATIVO  
& CONSTITUCIONAL**

**A&C – ADMINISTRATIVE &  
CONSTITUTIONAL LAW REVIEW**

**FORUM**

A246 A&C : Revista de Direito Administrativo & Constitucional. – ano 3, n. 11, (jan./mar. 2003). – Belo Horizonte: Fórum, 2003-

Trimestral

ISSN impresso 1516-3210

ISSN digital 1984-4182

Ano 1, n. 1, 1999 até ano 2, n. 10, 2002 publicada pela Editora Juruá em Curitiba

1. Direito administrativo. 2. Direito constitucional.  
I. Fórum.

CDD: 342

CDU: 342.9

Coordenação editorial: Leonardo Eustáquio Siqueira Araújo  
Aline Sobreira de Oliveira

Capa: Igor Jamur

Projeto gráfico: Walter Santos

### Periódico classificado no Estrato A2 do Sistema Qualis da CAPES - Área: Direito.

#### Qualis – CAPES (Área de Direito)

Na avaliação realizada em 2017, a revista foi classificada no estrato A2 no Qualis da CAPES (Área de Direito).

#### Entidade promotora

A A&C – *Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, é um periódico científico promovido pelo Instituto de Direito Romeu Felipe Bacellar com o apoio do Instituto Paranaense de Direito Administrativo (IPDA).

#### Foco, Escopo e Público-Alvo

Foi fundada em 1999, teve seus primeiros 10 números editorados pela Juruá Editora, e desde o número 11 até os dias atuais é editorada e publicada pela Editora Fórum, tanto em versão impressa quanto em versão digital, sediada na BID – Biblioteca Digital Fórum. Tem como principal objetivo a divulgação de pesquisas sobre temas atuais na área do Direito Administrativo e Constitucional, voltada ao público de pesquisadores da área jurídica, de graduação e pós-graduação, e aos profissionais do Direito.

#### Linha Editorial

A linha editorial da A&C – *Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, estabelecida pelo seu Conselho Editorial composto por renomados juristas brasileiros e estrangeiros, está voltada às pesquisas desenvolvidas na área de Direito Constitucional e de Direito Administrativo, com foco na questão da efetividade dos seus institutos não só no Brasil como no Direito comparado, enfatizando o campo de interseção entre Administração Pública e Constituição e a análise crítica das inovações em matéria de Direito Público, notadamente na América Latina e países europeus de cultura latina.

#### Cobertura Temática

A cobertura temática da revista, de acordo com a classificação do CNPq, abrange as seguintes áreas:

- Grande área: Ciências Sociais Aplicadas (6.00.00.00-7) / Área: Direito (6.01.00.00-1) / Subárea: Teoria do Direito (6.01.01.00-8) / Especialidade: Teoria do Estado (6.01.01.03-2).
- Grande área: Ciências Sociais Aplicadas (6.00.00.00-7) / Área: Direito (6.01.00.00-1) / Subárea: Direito Público (6.01.02.00-4) / Especialidade: Direito Constitucional (6.01.02.05-5).
- Grande área: Ciências Sociais Aplicadas (6.00.00.00-7) / Área: Direito (6.01.00.00-1) / Subárea: Direito Público (6.01.02.00-4) / Especialidade: Direito Administrativo (6.01.02.06-3).

#### Indexação em Bases de Dados e Fontes de Informação

Esta publicação está indexada em:

- Web of Science (ESCI)
- Ulrich's Periodicals Directory
- Latindex
- Directory of Research Journals Indexing
- Universal Impact Factor
- CrossRef
- Google Scholar
- RVBI (Rede Virtual de Bibliotecas – Congresso Nacional)
- Library of Congress (Biblioteca do Congresso dos EUA)
- MIAR - Information Matrix for the Analysis of Journals
- WorldCat
- BASE - Bielefeld Academic Search Engine
- REDIB - Red Iberoamericana de Innovación y Conocimiento Científico
- ERIHPLUS - European Reference Index for the Humanities and the Social Sciences
- EZB - Electronic Journals Library
- CiteFactor
- Diadorim

#### Processo de Avaliação pelos Pares (Double Blind Peer Review)

A publicação dos artigos submete-se ao procedimento *double blind peer review*. Após uma primeira avaliação realizada pelos Editores Acadêmicos responsáveis quanto à adequação do artigo à linha editorial e às normas de publicação da revista, os trabalhos são remetidos sem identificação de autoria a dois pareceristas *ad hoc* portadores de título de Doutor, todos eles exógenos à Instituição e ao Estado do Paraná. Os pareceristas são sempre Professores Doutores afiliados a renomadas instituições de ensino superior nacionais e estrangeiras.

# Representación política y equilibrios de género en Italia

## *Political representation and gender balances in Italy*

**Silia Gardin\***

Università degli Studi "Magna Graecia" (Catanzaro, Italia)  
silia.gardini@unicz.it

**Recibido el/Received:** 01.01.2022/January 1st, 2022.

**Aprobado el/Approved:** 04.06.2022/June 4th, 2022.

---

**Resumen:** La composición fundamentalmente mono-género de los órganos políticos, no sólo parece idónea para complementar la infracción de los derechos garantizados por la Constitución, sino que también produce una verdadera enfermedad del sistema democrático que se manifiesta en un doble déficit, el de la representancia y el de la funcionalidad. La igualdad de género adquiere los rasgos de parámetro de la legitimidad sustancial de la actividad administrativa, además la inclusión equilibrada de hombres y mujeres en los mecanismos de toma de decisiones se convierte en una herramienta de garantía de "funcionalidad", considerada como la manera mejor de alcanzar los objetivos de eficiencia, de imparcialidad y de buen desarrollo de la acción pública.

**Palabras clave:** Equilibrio de género. Representación política. Organismos administrativos. Eficiencia. Italia.

**Abstract:** Not only the mono-gender composition of political institutions is suitable to integrate the injury of the guaranteed rights, but also it produces a dysfunction in the democratic system. This condition appears through a double deficit, both in terms of representation and functionality. Thus, the gender equality becomes a parameter of significant legitimacy of the administrative action. In addition, the balanced involvement of both men and women in the decision-making procedures appears as a tool of guaranteed "functionality", intended to reach the best efficiency, impartiality and smooth running of the public action.

---

Como citar este artículo | *How to cite this article:* GARDIN, Silia. Representación política y equilibrios de género en Italia. *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, ano 22, n. 89, p. 37-56, jul./set. 2022. DOI 10.21056/aec.v22i89.1703.

\* Profesora Ayudante de Derecho Administrativo de la Università degli Studi "Magna Graecia" di Catanzaro, Dipartimento di Giurisprudenza, Economia e Sociologia (Catanzaro, Italia), Ph.D. Law and Economics Università degli Studi "Magna Graecia" di Catanzaro (Catanzaro, Italia). Abogada. E-mail: silia.gardini@unicz.it.

**Keywords:** Gender balances. Political representation. Administrative institutions. Efficiency. Italy.

**Tabla de contenido:** **1** El valor de la igualdad de género en la representación política – **2** Notas sobre la aplicación del equilibrio de género en el acceso a los cargos políticos electivos locales – **3** Equilibrios de género en los organismos políticos no electivos – **4** Conclusiones – Referencias

## 1 El valor de la igualdad de género en la representación política

La cuestión de la incompleta subjetividad política de la mujer es uno de los problemas más importantes relacionados con el principio de igualdad de género.

La larga reflexión científica y el camino jurisprudencial sobre el tema de la “Igualdad de oportunidades”, de hecho, han siempre destacado propio en la baja incidencia del género femenino en la toma de decisiones un importante obstáculo para la plena realización del principio de igualdad. Si la presencia de las mujeres en Italia en muchos ámbitos está alcanzando la de los hombres, sin embargo, a menudo en detrimento de las mujeres, permanece una segregación cualitativa, de tipo vertical, ya que los papeles más incisivos en los procesos de toma de decisiones políticas sólo siguen siendo atribuidos principalmente a un solo género, el masculino.

La reflexión de que este tema plantea, a los ojos de un buen observador, no se refiere a las capacidades, o al mérito o, mejor, a las habilidades de los sujetos que pertenecen al sexo menos representado en el campo de las instituciones políticas, sino se refiere – más simplemente – al tema general de la representación y, primeramente, de la misma ciudadanía.

La subjetividad política de cada individuo debe, de hecho, ser considerada desde dos diferentes puntos de vista, de igual importancia. En su connotación “horizontal” coincide con la participación activa en la vida pública y, por lo tanto, con el concepto mismo de la ciudadanía y con los derechos y las obligaciones que derivan de ella;<sup>1</sup> sin embargo, a nivel “vertical” la subjetividad política se une a la idea del ejercicio del poder público y, en última instancia, al acceso a la representación política.<sup>2</sup> Los dos niveles están estrechamente relacionados, a tal punto que es poco probable que se pueda configurar un pleno derecho de acceso a la representación política donde carezca el perfil de la ciudadanía.

La compleja cuestión de la ciudadanía y más específicamente de su declinación al ‘femenino’ no puede ser investigada más a fondo en este análisis.<sup>3</sup> Pero será

<sup>1</sup> Ver GIANFORMAGGIO, Letizia. *Soggettività politica delle donne: strategie contro*, en FACCHI, FARALLI, PITCH, *Eguaglianza, donne e diritto*, ed. Il Mulino, 2005, p. 165.

<sup>2</sup> Ver SARTORI, Giovanni. *La politica. Logica e metodo delle scienze sociali*, Milano, 1980, p. 190 ss.

<sup>3</sup> Sobre el tema de “ciudadanía femenina”, véase la reflexión de GALEOTTI, Anna Elisabetta, *Cittadinanza e differenza di genere*, en BONACCHI, GROPPI, *Il dilemma della cittadinanza. Diritti e doveri delle donne*, ed. Laterza, 1993, p. 190 ss. El autor habla de “derechos partidos por la mitad” desde el punto de vista de la

suficiente observar cómo el núcleo central del problema es lo que la politóloga británica Carole Pateman<sup>4</sup> ha definido con eficacia como “Wollstonecraft dilema”,<sup>5</sup> con respecto a la delicada relación que existe entre la igualdad ante la ley, “sin distinción de sexo” (art. 3, párrafo 1 de la Constitución.) y las diferencias irreducibles que, al mismo tiempo, caracterizan cada sexo. Es precisamente el concepto de “diferencia” que representa, de hecho, el *punctum dolens* de todo el asunto: un sistema en el que las principales necesidades de un género (el femenino, históricamente ajeno a la dimensión pública y política de la ciudadanía)<sup>6</sup> requieren una protección específica por ser diferentes del principal término de comparación, de carácter estrictamente masculino, puede correr el riesgo de convertirse (y, a veces, verdaderamente se convierte) en algo discriminatorio hacia las mujeres, que, a pesar de ser plenamente titulares de los mismos derechos básicos otorgados a los hombres, se ven excluidas, en la realidad, del sustancial disfrute de los mismos. El papel de reequilibrio pertenece, entonces, a la República, según lo que la Constitución establece.

Aunque el principio de la igualdad de género trae su origen –históricamente y conceptualmente– del principio de la igualdad sustancial, no puede ser considerado, sin embargo, como un mero corolario del artículo 3, párrafo 2 de la Constitución. La constitucionalización de la tutela positiva de la igualdad de oportunidades en la representación política ha iniciado, de hecho, un complicado proceso de sedimentación legislativa y jurisprudencial que ha conducido a la reinterpretación de los mismos principios constitucionales que conforman la subjetividad política de los ciudadanos, a la luz de una profunda renovación de los términos de equilibrio.

Proteger la igualdad de género, por lo tanto, no significa fomentar la simple inclusión condicionada de una categoría de personas vulnerables: ser mujer (o hombre) no es condición de pertenencia a una categoría, sino que es un factor irreducible de la misma persona humana, que no se puede comparar a grupos

---

efectividad, GAMBINO, SILVIO, Sui Limiti della democrazia paritaria in Italia, en FALCONE, *Modelli e percorsi per la piena partecipazione delle donne alla vita politica e istituzionale*, Milano, 2011, p. 10. En este punto, véase también SABBATINI, Alessia, Donne e welfare. Una cittadinanza incompiuta, en *La Rivista delle politiche sociali*, 2/2009, p. 7-15.

<sup>4</sup> Ver PATEMAN, Carol, *The disorder of women: democracy, feminism and political theory*, Cambridge, 1989.

<sup>5</sup> Mary Wollstonecraft, filósofa londinense de fin de ‘700, fue la primera en argumentar de que – aunque las mujeres no son naturalmente inferiores a los hombres – la diferente educación reservada para ellas en la sociedad les pone, de hecho, en una posición de inferioridad y subordinación. Ver WOLLSTONECRAFT, Mary, *Rivendicazione dei diritti della donna*, 1792, ed. italiana a cura di G. Conti Odorisio, F. Taricone, R. Modugno, Roma, 2013.

<sup>6</sup> En la interesante reconstrucción de PESENTI, Rosangela, *Il materno e il politico*, en ZATTI, *Donne e politica. Gruppi e reti*, ed. Rubettino, 2010, p. 145 ss., la dimensión del “maternal”, relegada a la esfera privada del individuo, es la otra cara de la política; de eso deriva la abstracta legitimidad en la gestión de lo que es “político” por parte de los hombres. Más en general, sobre la cuestión de las relaciones y de los efectos del desequilibrio entre la esfera pública y privada refiérase a la reflexión de PATEMAN, Carol, *Il contratto sessuale*, Editori Riuniti, 1997.

específicos de interés o a minorías particulares.<sup>7</sup> El principio de igualdad entre los sexos no puede, en principio, ser pensado de ninguna manera como la expresión de las necesidades de un grupo minoritario, sino que se configura como un indispensable elemento constitutivo de cualquier sistema estatal que tenga su fundamento en los principios de libertad y igualdad<sup>8</sup> y que aspire a ver su destino natural en el perfecto funcionamiento de las instituciones.

Desde esta perspectiva, la composición fundamentalmente mono-género de los órganos políticos, no sólo aparece idónea para complementar la infracción de los derechos garantizados por la Constitución, sino que también produce una verdadera enfermedad del sistema democrático que se manifiesta en un doble *déficit*, el de la representancia y el de la funcionalidad.

La aporía de representación influye directamente sobre la calidad del diálogo institucionalizado: lo empobrece drásticamente, limita la visión y el impacto de las medidas políticas que se originan de él, y produce, en esencia, una desconexión entre la vida política y la sociedad civil.

Bajo el perfil de limitación de la funcionalidad del aparato administrativo, no podemos no sostener la eficiente reconstrucción hecha en la jurisprudencia por una decisión reciente del Tribunal Administrativo Regional (T.A.R.) Lazio,<sup>9</sup> puesto que la violación del principio de equilibrio de género también afecta negativamente la correcta manifestación de las obligaciones que proceden del artículo 97 de la Constitución y, en particular, de los relacionados con el buen desarrollo de las administraciones públicas. De acuerdo con la lógica del Juez administrativo, la equilibrada representación de género en la estructura de los órganos administrativos –especialmente si de cumbre y de marcada caracterización política– determina la adquisición en el *modus operandi* de la institución de un patrimonio humano, cultural, social, de sensibilidad y de profesionalidad más estructurado, complejo y por lo tanto más eficaz.

La igualdad de género, por lo tanto, adquiere los rasgos de parámetro de la legitimidad sustancial de la actividad administrativa, además la inclusión equilibrada de hombres y mujeres en los mecanismos de toma de decisiones se convierte en una herramienta de garantía de “funcionalidad”, considerada como la manera mejor

<sup>7</sup> Ver BARBERA, Marzia, *L'eccezione e la regola, ovvero l'eguaglianza come apologia dello status quo*, en BECCALLI, *Donne in quota. È giusto riservare posti alle donne nel lavoro e nella politica?*, ed. Feltrinelli, 1999, p. 115; según el autor la representación de género no puede ser comparada a las solicitudes de reconocimiento hecha por los representantes de las identidades minoritarias porque “*las mujeres no son una minoría sino que una mayoría*” y “*(...) ser mujer no es una categoría de un grupo de interés entre otros, sino que es una forma de ser de la persona humana*”.

<sup>8</sup> Ver SILVESTRI, Gaetano, *Dal potere ai principi. Libertà e uguaglianza nel costituzionalismo contemporaneo*, ed. Laterza, 2009.

<sup>9</sup> Ver T.A.R. Lazio, 25 luglio 2011, n. 6673.

de alcanzar los objetivos de eficiencia, de imparcialidad y de buen desarrollo de la acción pública.<sup>10</sup>

## 2 Notas sobre la aplicación legislativa del equilibrio de género en el acceso a los cargos electivos locales

Los primeros intentos legislativos para implementar en Italia el principio de equilibrio de género en las instituciones de representación política remontan a los años noventa del siglo pasado. Esta primera ronda de la legislación, como se sabe, fue censurada por el Tribunal Constitucional que, en sentencia no. 422 de 1995, la declaró inconstitucional.<sup>11</sup>

En los años siguientes, en razón de la evolución del marco constitucional que, entre 2001 y 2003, produjo cambios importantes en los artículos 51 y 117 de la Constitución, el Tribunal Constitucional ha reinterpretado el principio de la igualdad de género aceptando el argumento de que, en su nueva forma, el artículo 51 Cost. justificaría la adopción de medidas de aplicación directa del principio de igualdad sustancial.<sup>12</sup>

El papel que las regiones han jugado (y todavía juegan) en la protección del equilibrio de género en el ámbito de la representación política es crucial; es, además, el mismo artículo 117, párrafo 7, de la Constitución el que asigna expresamente a esas instituciones el encargo de promover la igualdad entre los

<sup>10</sup> Esta lógica fue aprobada, recientemente, por el Consejo de Estado, con el dictamen no. 1801/2014. La cuestión, examinada por los jueces de Palazzo Spada, hacía referencia a la aplicabilidad de la obligación de igualdad de género incluido a las sociedades de capital mixto público-privado y separadas en el control, así como a las con capital público. El Consejo de Estado, respondiendo favorablemente a la cuestión, hizo hincapié en los efectos beneficiosos que –en términos de economía, de implementación de rendimiento y, finalmente, de buen desempeño– proceden de una distribución justa de los papeles de liderazgo entre los sexos. Esta configuración también ha sido confirmada por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional. Este Tribunal, de hecho, fue capaz de acercar el principio de buen desempeño –“*pedra angular de la vida administrativa y, por lo tanto, condición de la conducta ordenada de la vida social*” (Ver Corte Cost. sent. n. 123/1968.)– al establecimiento de estructuras y formas de organización adecuadas a garantizar una manifestación óptima de la función (Ver. Corte cost, sentenza n. 234/1985).

<sup>11</sup> Corte Cost. sent. 12 settembre 1995 n. 422, en *Giur. Cost.*, 1995, 3255 ss., con nota di DE SIERVO, Ugo, La mano pesante della Corte sulle quote nelle liste elettorali, en *Giurisprudenza costituzionale*, 1995, p. 3268. El Tribunal Constitucional, sin embargo, fue consciente del fenómeno de la baja participación femenina en el acceso a los cargos electivos; en un pasaje de la sentencia se hace, de hecho, referencia a una resolución del Parlamento europeo de 1988, en la que se invitaban los partidos políticos a establecer cuotas reservadas para las candidatas. El problema de la falta de representación del género femenino en las instituciones fue delegado esencialmente a las decisiones políticas de los partidos, ya que ellos tendrían que evaluar y valorizar en su interior los candidatos para las elecciones tratando de fomentar y potenciar el componente femenino.

<sup>12</sup> La necesidad de modificar la Constitución, logrando así una integración del artículo 51 de la misma, se sintió especialmente en respuesta a las quejas formuladas por el Tribunal Constitucional en años anteriores. Con la inclusión en el artículo 51 de la nueva fórmula, según la que “*la República promoverá con medidas especiales la igualdad entre mujeres y hombres*”, se le ha dado así una cobertura constitucional a todas las futuras reglas electivas en las que se garantizase en manera igual a ambos sexos, condiciones de igualdad en el acceso a los cargos electivos, es decir una igualdad de puntos de partida.

sexos en el acceso a los cargos electivos. Por otro lado, el sistema de elección de los órganos representativos locales pertenece –de conformidad con el art. 122 Cost.– entre los asuntos de la legislación concurrente: su reglamentación no es, por lo tanto, reservada a la jurisprudencia estatal, que sólo tiene la tarea de identificar los conceptos básicos de la materia, reservando su regulación detallada a las mismas regiones.

El principio de igualdad está, de hecho, ampliamente recordado y disciplinado en la legislación electoral regional. Incluso en ausencia de directrices específicas estatales (ocurridas –como resultado de las sobrevenidas inconstitucionalidades de los años 90– sólo recientemente con la ley n. 125 de 2012), todas las regiones que disponen su propia ley electoral han prestado atención al tema del equilibrio de género, mediante la implementación –aunque con diferente intensidad– de los preceptos descendientes de los requisitos constitucionales y, con carácter subsidiario, de los descendientes de los estatutos.

Desde la introducción de la ley no. 215 de 2012 –cuyo artículo 3 expresamente incluye “*el establecimiento de medidas que mejoren el acceso del género subrepresentado a cargos electivos*” entre los principios que guían las decisiones de las regiones<sup>13</sup> para las regiones hay una obligación específica hacia la promulgación de normas electorales que respeten el principio mencionado en el art. 51 Cost., de cuyo incumplimiento podría surgir, supuestamente, un pleito a carácter constitucional. Las medidas aprobadas, hasta hoy, por las regiones tienen un carácter heterogéneo, porque se diferencian tanto en el tipo de restricciones impuestas, como en las consecuencias que derivan del incumplimiento de los preceptos contenidos.

Con respecto al primer punto, la mayoría de las regiones ha trabajado mediante la identificación de los límites mínimos o máximos de presencia de candidatos del mismo sexo en el censo electoral (niveles denominados cuotas de lista). El fenómeno incorrectamente etiquetado como “cuotas rosadas”, si adecuadamente estructurado, es, sin duda, capaz de producir efectos muy positivos en términos de reequilibrio

<sup>13</sup> La ley estatal no. 20 de febrero de 2016, por la que se modifica el art. 4 de la Ley de 2 de julio de 2004, no. 165 (“Disposiciones de aplicación del artículo 122, párrafo primero, de la Constitución”) ofrece entonces nuevas y ulteriormente oportunas disposiciones para el reequilibrio en la representación entre mujeres y hombres en los consejos regionales. En concreto, la ley establece que, si la ley electoral regional establece la expresión de las preferencias de cada lista, los candidatos deberán ser presentes de manera que los del mismo sexo no superen el 60% del total y deberá permitirse la expresión de al menos dos preferencias, una de las que será reservada para un candidato del sexo opuesto (so pena de cancelación de la preferencia posterior a la primera); en el caso en que sean establecidas, al contrario, listas sin expresión de preferencias, la ley electoral debe disponer la alternancia entre candidatos de distinto sexo, de manera que los candidatos de un sexo no superen el 60% del total; por último, si se utilizan circunscripciones uninominales, la ley electoral deberá determinar el respecto del equilibrio correspondiente entre los candidatos presentados con el mismo símbolo, de modo que –incluso en este caso– los candidatos de cada sexo no superen el 60% del total. Las normas contenidas en la ley no. 215 de 2012 no dicen nada acerca de la elección de los consejos provinciales, que trata la más reciente ley de 7 de abril de 2014 n. 56, llamada ley Delrio.

de género en ámbito electoral. El nivel más avanzado de la tutela del principio de igualdad fue logrado, sin embargo, a través de otro tipo de acción positiva que –a diferencia de las cuotas– no interviene en el proceso electoral preliminar, sino que incide directamente en la modalidad de ejercicio del voto preferencial por los votantes. Se trata de la denominada doble preferencia de género, inaugurada por la ley electoral de 2009 de la región de Campania. Este mecanismo establece que, en el ejercicio de los derechos de voto por parte de cada votante, “*en el caso de la expresión de dos preferencias, una (...)*” debe “*que refierirse a un candidato de género masculino y la otra a una candidata de género femenino de la misma lista, bajo la cancelación de la segunda preferencia*”.<sup>14</sup> El elector, por lo tanto, mantiene la posibilidad de no expresar ninguna preferencia o de expresar libremente sólo una; sin embargo, si quiere manifestar dos votos de preferencia, el segundo de ellos –para no incurrir en la sanción de la anulación (que, ciertamente, no afectará el primer voto validamente expresado)– tendrá que hacerse a favor de un candidato de género diferente al receptor del primero. Esta previsión ha sido, notoriamente, puesta bajo el escrutinio del Tribunal Constitucional que –con la sentencia no. 4 de 2010– ha confirmado su legitimidad constitucional.<sup>15</sup>

Por el lado de las sanciones, las normas regionales que censuran el incumplimiento por parte de los partidos políticos, de las disposiciones acerca del equilibrio de género se caracterizan por su carácter excluyente o económico.<sup>16</sup>

<sup>14</sup> Ver art. 4, párrafo 3, ley regional no. 4 de 2009. Junto a la doble preferencia de género, la ley campana también establece una cuota máxima de género correspondiente a dos tercios de los candidatos.

<sup>15</sup> Decisivo, según la reconstrucción del Tribunal Constitucional, es el hecho de que el elector puede utilizar (o no utilizar) la segunda preferencia y que sólo esta última es arrollada por la invalidez si no es respectada la alternancia de género: los votantes, de hecho, podrían perfectamente no cumplir el objetivo perseguido por el legislador, simplemente votando por un solo candidato. La previsión, según la opinión del Tribunal Constitucional, es, además, ontológicamente no apta para atribuir a las mujeres (o a los hombres) más oportunidades para tener éxito, “*ya que existe el condicionamiento mutuo y igual entre los dos tipos en el caso de expresión dual de preferencia*.” En última instancia, la preferencia doble de género no es capaz de prefigurar el resultado electoral y, por lo tanto, no se puede incluir ni en las medidas ilegales que “*no se proponen de eliminar los obstáculos que impiden a las mujeres de alcanzar determinados resultados, sino que de atribuirles directamente los mismos resultados*” (Ver Corte Costituzionale, sentenza n. 422/1995), ni entre los mecanismos que alteran la igualdad de oportunidades de las listas y de los candidatos en la carrera electoral (Ver Corte Costituzionale, sentenza n. 49/2003).

<sup>16</sup> Algunas regiones, de hecho, exigen la inadmisibilidad de las listas por incumplimiento de las cuotas, mientras que otras regiones establecen consecuencias económicas, determinando que las partes morosas puedan ver reducido su reembolso electoral en proporción al número de los candidatos superior a lo consentido. Las medidas económicas no son, sin embargo, particularmente incisivas: la experiencia de otros sistemas, en particular del sistema francés, ha demostrado, de hecho, que las partes prefieren a menudo sufrir consecuencias económicas negativas más bien que someterse a los requisitos de reequilibrio impuestos por el legislador, mostrando con evidencia como el principal obstáculo a la participación de las mujeres en la política es de carácter estrictamente histórico-cultural.

### 3 Equilibrios de género en las instituciones políticas no electivas

Los requisitos descendientes desde el principio constitucional de la igualdad de género en la representación política no funcionan sólo en relación con la composición de las asambleas electivas. El artículo 51 de la Constitución italiana garantiza, en efecto, a mujeres y hombres incluso en el acceso en paridad de condiciones “a los cargos públicos”, en los que, sin duda, están incluidas las juntas, órganos no electivos sino que caracterizados, sin embargo, por un fuerte carácter político.

Hay muchas regiones que han tomado medidas para introducir en sus estatutos normas destinadas a equilibrar la representación de género incluso en los órganos de gobierno. En general, sin embargo, la regulación estatutaria es muy general y, en algunos casos, limitada a la garantía de la simple presencia en la estructura del ejecutivo de incluso un solo componente de diferente tipo en comparación con el dominante.

Las aporías estatutarias sobre este punto no pueden, en retrospectiva, ser rellenas legislativamente. El Parlamento –a diferencia de lo que ocurre con la composición de los órganos de gobierno municipales y provinciales (asunto que será analizado más adelante), de cuya regulación es directamente y exclusivamente encargado por la Constitución– no puede actuar, ni siquiera “en principio”, en el conjunto de las instituciones de gobierno de las regiones. Este sector, de hecho, cae en el ámbito de competencia exclusiva de la fuente estatutaria, ya que la imposición de restricciones en la formación de las juntas, determinando elecciones de carácter organizativo, contribuye en determinar la forma de gobierno y los principios fundamentales de la organización y del funcionamiento de los organismos mencionados en el art. 123 de la Constitución.

La ausencia de una obligación jurídica de carácter general que guíe la acción de las regiones en el nombramiento de los órganos ejecutivos no era, sin embargo, siempre considerada excluyente por el derecho administrativo, que –llamado para criticar la legalidad de la designación de los Concejales por parte de los Presidentes de las juntas regionales– a veces ha impuesto el respecto del canon de la igualdad de género, incluso en ausencia de un precepto legal orientado en esta dirección. Este es el caso de la región de Cerdeña, cuya junta, en ausencia de específica ley estatutaria, sólo se componía de miembros masculinos. El T.A.R Cerdeña, respondiendo al recurso con la sentencia no. 864 de 2011, ha anulado los decretos de nominación, encargando al presidente de la región que promulgarlos otra vez de forma conforme a ley, ya que “*el principio de igualdad en el acceso a los cargos administrativos entre hombres y mujeres (...), expresión de un principio fundamental de nuestra legislación constitucional, consagrado en los artículos 51, 3, 97 y 4, párrafo 2, de nuestra Constitución, (...) funciona de por sí,*

*directamente, incluso en ausencia de disposiciones de aplicación, como limitación conformativa del ejercicio del poder administrativo*". Según el Juez administrativo de Cerdeña, opinando de forma diferente, se terminaría por afirmar que la falta de ajuste con el principio fundamental de la igualdad de género pueda "*constituirla una razón válida para justificar la substancial inaplicación, sin límite de tiempo, de la misma disposición constitucional sustancial*". Por otra parte, el artículo 51 de la Constitución se refiere a toda la "República": la obligación constitucional no recae, por lo tanto, sólo en los legisladores o en las administraciones centrales, sino que involucra un público mucho más amplio, que incluye todas las articulaciones del Estado identificadas en el art. 114 de la Constitución.

La historia de la región de Cerdeña era evidentemente un *caso extremo* en el que el órgano ejecutivo regional fue completamente desprovisto de miembros femeninos. La lógica habría sido más compleja en el caso en el que el Tribunal Administrativo hubiera tenido que juzgar –en ausencia de instrucciones estatutarias– la constitución legítima de una junta en la que la representante femenina, aunque fuese presente, se había considerado "insatisfactoria" por el recurrente. A esas alturas es necesaria una consideración de carácter sistemático. A diferencia de las cuotas electorales, las disposiciones que imponen restricciones de género en la nominación general de consejales –por ser relativos a actos fiduciarios y discrecionales, para cuya adopción no existe ninguna competición electoral– no tienen ningún efecto directo sobre los derechos electorales y sobre los principios constitucionales que rigen la representación política. A ellas, por lo tanto, no son extensibles *de plano* los temas identificados por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional para la identificación de los límites de las "acciones positivas" electorales. Los intereses que aquí destacan son diferentes y se refieren principalmente a dos cuestiones: la directa aplicabilidad del principio constitucional contenido en el art. 51 Cost. a todas las autoridades públicas, independientemente de una expresada aplicación legislativa y la posible limitación, en virtud de la protección de este principio, del ejercicio de un poder administrativo eminentemente político.

En el primer caso, la lógica se conecta inevitablemente con el *discrimen* discutido entre las normas constitucionales programáticas, aplicables sólo después de una intervención especial del legislador, y las normas preceptivas inmediatamente vinculantes. Esta distinción debe ser profundamente reducida con respecto a los efectos. "*El concepto de norma programática no es un índice negativo de cualificación de la clasificación*",<sup>17</sup> ya que todas las reglas, sean más o menos generales, deben

<sup>17</sup> En la doctrina, acerca de la normatividad de las disposiciones constitucionales, también llamadas programáticas, sigue siendo fundamental el estudio de CRISAFULLI, Vezio, *La Costituzione e le sue disposizioni di principio*, ed. Giuffrè, 1952. El autor cree que al cabo de los principios positivizados en la Constitución debe ser reconocida una función complementaria, integradora y correctiva de las reglas, y de SORRENTI, Giusi, *L'interpretazione conforme a Costituzione*, ed. Giuffrè, 2006, p. 114 ss. De acuerdo con

ser consideradas aplicables concretamente a las situaciones y relaciones que tienen que regular. El *proprium* de las normas programáticas no debe, por lo tanto, encontrarse en la ausencia, *tout court*, de preceptividad, sino que se manifiesta más concretamente en la naturaleza especial del precepto de que expresan, dirigido a la determinación de un principio de la legislación, utilizable tanto para colmar las lagunas y aporías de la ley, como en el momento de la interpretación sistemática. Por supuesto, la norma de principio no resuelve todas las posibles tensiones entre valores jurídicos, pero sin duda a ella son reconocidos “*no sólo un valor programático hacia el futuro marco legislativo, sino que sobre todo una función de integración y de interpretación de las normas vigentes*”.<sup>18</sup>

Las normas de principio surgen, por lo tanto, al igual que las normas específicas, para ser guía directa de la actividad de la administración, como índices de legalidad y de proporcionalidad de sus opciones y “*parámetro de legitimidad sustancial de las actividades administrativas discrecionales*” (T.A.R. Campania, Nápoles, secc. I, núm. 1427/2011). Hay que añadir que las fuentes regionales, mientras que tienen una naturaleza especializada y reservada, garantizada específicamente por la Constitución, sin embargo, deben “*estar en armonía con todos los preceptos y principios que se pueden obtener por la Constitución*”,<sup>19</sup> incluso para evitar el riesgo que la ejecución de un principio constitucional de esta magnitud se pueda someter a un importante desequilibrio ‘territorial’ entre las diferentes regiones.

La falta de adaptación del principio de equilibrio de género en los estatutos regionales no parece, claramente, en sí misma un obstáculo a la aplicación práctica de sus dictámenes. La puesta en práctica de las ‘normas’ de este principio, en el caso en que no sea adoptada directamente por los organismos públicos que son, en primera instancia, destinatarios de estas reglas, puede –por lo tanto– lograr su realización a través de la acción del Juez. En la doctrina se ha afirmado eficazmente que “*los principios generales interactúan con la ley a través de la jurisprudencia*”:<sup>20</sup> el Juez –más que bloquear una acción administrativa considerada ilegal– está llamado a ajustar su exsterización teniendo en cuenta los principios que identifican su esencia. Si la acción de la administración debe ser leída teniendo en cuenta la plena satisfacción de los intereses y de los derechos sociales, el mismo principio de legalidad sufre una evolución, tiene menos en cuenta la necesaria conformidad

---

la reconstrucción autorizada de ZAGREBELSKY, Gustavo, *Il diritto mite*, ed. Einaudi, 1992, p. 158 ss., la función simplemente accesoría de los principios constitucionales con respecto a las normas legislativas es el resultado de un verdadero prejuicio positivador, por el que al final, las verdaderas normas son las reglas reales, mientras que los principios son un superávit, sólo necesarios como “válvulas de seguridad” del ordenamiento jurídico.

<sup>18</sup> Ver Corte Cost, sentencia no. 372 de 2004.

<sup>19</sup> Ver Corte Cost, sentencia no. 196 de 2003.

<sup>20</sup> En este sentido, MERUSI, Fabio, *Il codice del giusto processo amministrativo*, en *Diritto processuale amministrativo*, 1/2011, p. 1 ss.

de tales acciones con respecto a un específico enunciado legislativo y se focaliza en el perfil substancial y pluriforme de la responsabilidad pública hacia la adopción de una decisión adecuada y conforme con los intereses de los ciudadanos, de la que incluso el Juez puede y debe ser el portador.

Por lo tanto, los Jueces administrativos, a partir del art. 51 de la Constitución, no sólo han negado el valor de las argumentaciones que no consideraban capaces de vinculadividad inmediata a las disposiciones constitucionales sobre la igualdad de género, sino que también han destruido el argumento según el que, los jefes de las administraciones públicas no pueden verse limitados por límites normativos en la elección de los miembros de una junta en virtud del carácter eminentemente “político” del poder ejercido, indiscutible según el art 31 R.D. no. 1054 de 1924 (ahora Art. 7, párrafo 1, del Decreto Legislativo no. 2 de julio de 2010, no. 104).

En ese sentido es emblemática la sentencia 4502 de 27 de julio de 2011, con la que la V sección del Consejo de Estado se ha pronunciado sobre la correcta formación de la junta de la región Campania. Tras la anulación de la decisión formal de nomina de un miembro de la junta por la violación del artículo 46, párrafo 3, del estatuto (según el cual “*el presidente de la junta regional designará, respetando plenamente el principio de presencia equilibrada de mujeres y hombres, los miembros de la junta*”), ordenada en primera instancia por el T.A.R. Campania por la sentencia no. 1985/2011, la región había hecho un recurso al Consejo de Estado, planteando –en particular– la falta de legitimación activa de la demandante y el carácter político-discrecional y fiduciario del acto de nominación. El Consejo de Estado ha rechazado el recurso, teniendo en cuenta que la presencia en la junta de un solo componente femenino fuese, de por sí, adecuada a establecer una violación de la norma estatutaria, de la que se derivaba un vínculo –aunque elástico– al poder de nómina del presidente de la Región.

Ese poder, de acuerdo con el Consejo de Estado, se expresaría mediante un acto de alta administración, ya que “*por un lado, no es libre en la elección de los propósitos, ya que está dirigido sustancialmente a la mejoría del equipo de ayuda del presidente de la región en la administración de la misma región, y, por el otro, está sometido a estrictos criterios jurídicos. Por lo tanto, debe ritenerse admisible la apelación ante el Juez administrativo*”.

La perdiente región de Campania ha planteado, entonces, conflicto de poderes ante el Tribunal Constitucional, pidiendo que se declarara que no recaía en el Estado –a causa de un órgano jurisdiccional– el control de la legalidad del acto de nómina de concejales de departamento por el presidente de la junta regional y, en consecuencia, ha pedido que se anulara la sentencia emitida por el Consejo de Estado por la violación del artículo 122, párrafo 5, de la Constitución. El Tribunal Constitucional –con la conocida sentencia no. 81 de 2012– ha concluido esta larga

batalla legal, decidiendo por la inadmisibilidad del recurso, considerado como un medio de carga, inadecuado y inaceptable, de la sentencia del Juez administrativo, contra la cual la región tendría que recurrir ante el Tribunal Supremo por razones de jurisdicción. Además del resultado judicial, particularmente relevantes son algunas consideraciones de derecho hechas por el Juez de las leyes en relación a la muy discutida clase del acto político.<sup>21</sup>

En el fondo de la cuestión, de hecho, el Tribunal Constitucional no ha aceptado la orientación del Juez administrativo, y ha calificado el acto de nominación de los consejales departamentales regionales como acto político. El mismo Tribunal, sin embargo, ha entrado en una compleja argumentación, afirmando que la eventualidad que el presidente de la junta ejerza un poder político en la designación de los consejales departamentales no implica que sus actos son “*todos y en todos los aspectos incuestionables*” ni que, por otra parte, la existencia de ciertas limitaciones pueda ser considerada ex se adecuada en alterar el carácter político del poder ejercido por el presidente, más bien simplemente delimita “*el espacio de acción*”.

Basicamente, según el Tribunal Constitucional, incluso el acto político puede ser cuestionable en los tribunales “*si y como haya violado una regla de derecho*”. Por lo tanto, una cosa es afirmar que el poder de nombramiento de consejales regionales se mueve en un espacio de discrecionalidad política muy amplia, otra cosa es creer que este espacio es de ninguna manera imparable, ni siquiera en cuenta de intereses de superior significación constitucional, entre los cuales está, de hecho, la igualdad de género.

La sentencia no. 81/2012 ha sido ampliamente comentada en la doctrina, pero, de acuerdo a la mayoría, el Tribunal Constitucional habría declarado, a través de ella, el final de la acción política en su acepción tradicional<sup>22</sup> y su asimilación sustancial en el acto de alta administración.<sup>23</sup> De hecho, el Tribunal Constitucional

<sup>21</sup> La inmunidad absoluta de los actos políticos se reconsidera periódicamente como si fuera una novedad, pero ágita doctrina y jurisprudencia desde más de un siglo. Conocida, a este respecto, la posición histórica de Guicciardi, que –después de haber degradado el art. 31 t.u. del Consejo de Estado en el rango de norma sin relevancia práctica (Ver GUICCIARDI, Enrico, *Giustizia amministrativa*, ed. Giuffrè, 1957, p. 121)– tras la promulgación del art.113, ha afirmado que la misma norma podría ser considerada implícitamente derogada. Esta argumentación ha sido reintroducida recientemente por parte de una doctrina influyente (Ver CERULLI IRELLI, Vincenzo, *Politica e amministrazione tra atti «politici» e atti «di alta amministrazione»*, en *Diritto pubblico* 2009, p. 101 ss.). Para una completa reconstrucción y un completo análisis de los eventos de los actos políticos consulten TROPEA, Giuseppe, *Genealogia, comparazione e decostruzione di un problema ancora aperto: l'atto politico*, en *Diritto amministrativo*, 3/2012, p. 329.

<sup>22</sup> En este sentido, aunque con diferentes facetas, BILANCIA, Francesco, *Ancora sull'«atto politico» e sulla sua pretesa insindacabilità giurisdizionale. Una categoria tradizionale al tramonto?*, en *Rivista AIC*, n. 4/2012; DICKMANN, Renzo, *L'atto politico questo sconosciuto*, en *Forum di Quad. cost.*, 7/2012; RODOMONTE, Maria Grazia, *Equilibrio di genere, atti politici e Stato di diritto nella recente sent. n. 81 del 2012 sulla equilibrata presenza di donne e di uomini nella Giunta della Regione Campania*, en *Federalismi*, n. 12/2012.

<sup>23</sup> Ver BELLETTI, Michele, «Torniamo allo Statuto» regionale. *La rappresentanza di genere nelle Giunte regionali tra atto politico, atto di alta amministrazione e immediata precettività delle disposizioni statutarie*, en *Forum di Quad. cost.* n. 9/2012, según el que es necesario “*liberarse de la distinción entre actividades políticas*”

sólo ha redefinido los límites de una clase, señalando que la inmunidad de un poder siempre debe detenerse frente a la necesaria evaluación de los límites legales (constitucionales) de su manifestación; el control de la legalidad y de la proporcionalidad de cualquier acto político, en última instancia, debe ser considerado como algo muy distinto y separado de la sindicabilidad del mérito político de ese acto.

De todos modos, en esta sede hay que subrayar que la decisión del Tribunal Constitucional ha confirmado la validez preceptiva y de conformidad de las normas de principio, tanto constitucionales, como estatutarias (reproductivas de dictámenes constitucionales), que se presentan como inevitables parámetros de referencia en el ejercicio del poder público. Hay un discurso diferente que realizar con respecto a la composición de las juntas de gobierno local. El legislador estatal, de hecho, regula directamente la aplicación del principio de equilibrio de género en la composición de los “*órganos de gobierno*” municipales y provinciales, ejerciendo la competencia exclusiva que le es reconocida por el art. 117, párrafo 2, letra p) de la Constitución, tanto con la ley no. 215 de 2012, como con la ley no. 56 de 2014. De hecho, el Parlamento ha intervenido ya en este ámbito en virtud del art. 27 de la ley 25 de marzo de 1993 no. 81, estableciendo que los estatutos municipales y provinciales debían establecer normas para promover la presencia de ambos sexos en las “*juntas y en los órganos colegiados del ayuntamiento y de la provincia y además de las entidades, empresas e instituciones dependientes de ellos*”. La regla, propio porque dirigida a órganos no electivos, ha sobrevivido a la sentencia no. 422 de 1995, del Tribunal Constitucional y, una vez integrada en el Texto Consolidado autoridades locales (art. 6, párrafo 3), ha sido incorporada en muchos estatutos municipales y provinciales. Las medidas reglamentarias más recientes, alejándose de las formulaciones genéricas de la legislación de los años 90, han puesto, sin embargo, limitaciones más estrictas a los administradores locales. La ley no. 215 ha intervenido, in primis, en los artículos 6, párrafo 3, y 46, párrafo 2 del T.U.E.L., sustituyendo el concepto de “promoción” con el de “garantía” de la igualdad de género y encargando las autoridades locales a dar curso a las oportunas modificaciones o adicciones estatutarias dentro de los seis meses a partir de la entrada en fuerza de la ley. El carácter vinculante de esta última disposición ha sido subrayado por el reciente dictamen no. 93 de 2015 de la sección no. 1 del Consejo de Estado, según el que la omitida adaptación del estatuto a los requisitos establecidos por la Ley no. 215 de 2012, dentro de la fecha establecida, determina una grave situación de antijuridicidad que justifica el uso de poderes de sustitución proporcionados por el art. 120 Cost. y gobernados por los artículos. 136, 137 y 138 del T.U.E.L.

---

*y actividades administrativas, para pasar a verificar los márgenes de sindicabilidad de una actividad que permanece todavía política en su carácter, pero que debe realizarse dentro de las vías establecidas por la ley”.*

Por lo que respecta a los requisitos sustanciales, como ha ocurrido en el caso de los cargos electivos, la incidencia de las disposiciones ha sido graduada por el legislador sobre la base de las dimensiones demográficas de las entidades. En los ayuntamientos con población de hasta 3.000 habitantes sólo se aplica el artículo 46, párrafo 2 de la ley no. 215/2012 y, por lo tanto, aunque ha sido tenida en cuenta la necesidad de garantizar la presencia de ambos sexos en la composición de las juntas, no han sido impuestas cuotas específicas. En los ayuntamientos con una población superior a 3.000 habitantes, el artículo 1, párrafo 137 de la Ley 56/2014 establece, sin embargo, una cuota específica de género, que es igual al 40 por ciento de los miembros del ejecutivo, en el cálculo de la que –como aclarado por la circular del Ministerio del Interior no. 6508 de 24 de abril de 2014– también debe ser contado el alcalde. De hecho, esta cuota había sido ya identificada por la sentencia del T.A.R. Lazio, no. 633 de 2013, mediante la cual el Tribunal Administrativo se había pronunciado sobre la legitimidad de la constitución del Ayuntamiento de Civitavecchia. Aunque en ausencia de referencias estatutarias, el T.A.R. había proporcionado, con este juicio, una interpretación detallada del principio de equilibrio de género, llegando a afirmar que *“la efectividad de la igualdad sólo puede ser detectada en la garantía del cumplimiento de un límite lo más posible aproximado a la igual representación de géneros, a especificarse, por lo tanto, en el 40 por ciento de las personas del sexo menos representado”*.<sup>24</sup> Aunque la decisión de T.A.R. Lazio, haya realizado una “audaz” interpretación del caso, que –*magis ut valeat*– acaba por sacar de una disposición general una norma precisa, formalmente ausente en la ley, ha anticipado –de hecho– lo que más tarde ha sido resuelto, en general, por la ley n. 56 de 2014, que, a su vez, implícitamente ha confirmado la validez de su interpretación.

Las sentencias del Juez administrativo sobre la composición de las juntas de las entidades locales son numerosas. De hecho, es gracias a la amplitud de miras de una parte de esta jurisprudencia que el principio de equilibrio de género ha recibido una tutela más efectiva, frente a la reticencia de una descuidada clase política. En el ámbito de los juicios así establecidos, los Tribunales administrativos –“*libres*” de las restricciones constitucionales relacionadas con la representancia política– a menudo han sido autores de pronunciaciones muy detalladas y innovadoras.<sup>25</sup> Los

<sup>24</sup> Los mismos contenidos ha tenido la posterior sentencia no. 8206 de 2013, con la que el T.A.R. Lazio había sido llamado a evaluar la correcta composición de la junta municipal de Colleferro. La resolución legal, de hecho, fue criticada por el Consejo de Estado, que –cambiando en el contenido esa resolución– había sufragado la imposibilidad de que, en ausencia de precisos requisitos establecidos por el legislador *“el intérprete se sustituye al poder normativo y determinase por sí mismo, extemporáneamente y arbitrariamente, el número mínimo de los componentes de cada sexo”* (Cons. St., secc. V. no. 3144 de 2014).

<sup>25</sup> Para un análisis más profundizado de la extensa jurisprudencia administrativa dedicada el tema, véase AMATO, Alfredo, Focus sulla giurisprudenza amministrativa in materia di pari opportunità nell'accesso

problemas que surgen del análisis de esas jurisprudencia no son diferentes de los analizados *supra* en relación con las pronunciaciões sobre la composiciòn de las juntas regionales y se refieren a la aplicabilidad directa de las disposiciones constitucionales por los jueces y, en términos más generales, a la manera en que un principio expresado por la Constitución puede ser convertido en norma del caso concreto. Sin perjuicio de las observaciones ya expuestas, aquí será suficiente señalar que el Juez administrativo llamado a criticar –en ausencia de requisitos legales detallados– el respecto del equilibrio de género en la creaciòn de un órgano ejecutivo, se enfrenta a un complejo esquema de juicio, que es diferente de un control de mera legitimidad y se une a una intensa aplicaciòn del principio de razonabilidad. De hecho este principio, si bien se caracterize principalmente como un canon de administraciòn sustancial, en el proceso administrativo encuentra su natural (aunque sólo eventual) terminaciòn.<sup>26</sup> La crítica de razonabilidad, pero, incluso si se aleja del simple control de legitimidad, es algo muy diferente de la pronunciaciòn de mérito (que conduce a un más relevante control de oportunidad de las decisiones administrativas), ya que siempre está vinculado a criterios de evaluaciòn objetiva acerca de la non arbitrariedad de las decisiones administrativas, que deben ser equilibradas con los demás intereses deducidos en juicio.<sup>27</sup>

La evaluaciòn de la razonabilidad del trabajo de la alcaldía parece muy evidente en aquellas resoluciones que han exigido por parte del alcalde una significativa carga motivacional para apoyar su nominaciòn de concejales con departamento en el caso de que en el interior de la mayoría del consejo no fuera posible identificar concejales de ambos sexos. En esos casos, el alcalde no puede considerarse, *tout court*, exonerado de las normas sobre el equilibrio de género: así que es necesario que el realice un mínimo de encuestas, cuyo objetivo es identificar, en el interior

---

agli Uffici pubblici ed alle cariche elettive, en *Istituzioni del Federalismo*, n. 4/2011; ADAMO, Ugo, La "promozione" del principio di pari opportunità nella composizione delle giunte negli enti territoriali alla luce della più recente giurisprudenza amministrativa. Nota a TAR Campania, sez. 1 sentenza del 10 marzo del 2011, n. 1427, en *Rivista AIC*, n. 2/2011; GLIATTA, Maria Antonella, Le pari opportunità, tra principi (legislativi) e regole (costituzionali), en *Le Regioni*, n. 6/2011.

<sup>26</sup> Para un análisis detallado de la razonabilidad en calidad de canon de administraciòn y parámetro de juicio, véase ASTONE, Francesco, Il principio di ragionevolezza, en RENNA, SAITTA, *Studi sui principi del diritto amministrativo*, ed. Giuffrè, 2012, p. 371 ss. El tema de la razonabilidad es, en última instancia, estrechamente relacionado con la nociòn misma de discreciòn administrativa; con respecto a eso, una doctrina cuidadosa y influyente auspicia el abandono de su concepciòn más extensiva que tiende a justificar incluso opciones ineficaces y inadecuadas sólo porque provienen de una pública administraciòn. El hecho de que "*ciertas soluciones no estén predeterminadas por la norma no significa que no existan los criterios jurídicos para evaluarlas en su contenido intrínseco*"; por lo tanto, cuando los grandes principios que caracterizan nuestro sistema legal, como los principios de democracia y de pluralismo, no están en juego, la jurisdicciòn no cumple con límites específicos: TRAVI, Aldo, Giurisdizione e amministrazione, en MANGANARO, ROMANO TASSONE, SAITTA, *Sindacato giurisdizionale e «sostituzione» della pubblica amministrazione*, ed. Giuffrè, 2013, p. 5 ss.

<sup>27</sup> Se lee en un orden de T.A.R. Puglia, sez. III, no. 680/2005, que la legislaciòn cerca de la equilibrada presencia de género debe ser "*adecuada, según cánones de razonabilidad, con las prerrogativas reservadas al alcalde en la elecciòn de los miembros de la junta.*"

de la sociedad civil (claramente sólo en los ámbitos territoriales municipales), personalidades pertenecientes al género subrepresentado que tengan calidades –profesionales y ético-políticas– necesarias para cubrir cargos de componente del ejecutivo municipal.<sup>28</sup> Para que el decreto de nominación de la junta sea legítimo es necesario, por lo tanto, que el, por un lado, demuestre plenamente de llevar a cabo una investigación preliminar dirigida ad adquirir la disponibilidad para la realización de la actividad de consejales departamentales por parte de personas de ambos sexos y, por el otro, ofrezca una adecuada motivación acerca de la imposibilidad a aplicar las normas establecidas en la defensa del principio de igualdad de género.<sup>29</sup>

En el mismo camino se coloca aquella jurisprudencia que, de acuerdo con una interpretación flexible, ha considerado respetada la cuota de género, incluso cuando –independientemente de los meros datos numéricos– parecen relevantes las decisiones tomadas en la distribución de las consejerías. Incluso ante un desequilibrio de género en términos cuantitativos, el principio contemplado en el art. 51 de la Constitución, por lo tanto, está salvaguardado cuando al género escasamente representado se atribuyen papeles o funciones cuyo relieve sustancial y funcional, siempre de acuerdo con la logicidad y razonabilidad, es tal que compensa la diferencia numérica.<sup>30</sup>

Desde un punto de vista estrictamente procesal, muy debatida es la cuestión relativa a la legitimación activa a actuar de los sujetos que hacen valer en tribunal las infracciones de las normas que reglamentan la formación del ejecutivo. Si no es difícil reconocer este derecho a los consejales, que –podiendo aspirar directamente a la nominación asesorial– son portadores de un interés de una forma concreta y particular para que el alcalde o el presidente de la provincia no actúen en violación de los preceptos normativos,<sup>31</sup> el problema resulta más complejo cuando a impugnar el decreto de nombramiento es un sujeto externo al consejo.

Una interesante interpretación del caso ha sido realizada en la célebre sentencia no. 6673/2011 de T.A.R. Lazio, pronunciación a través de la que el Tribunal Administrativo ha anulado la composición de la junta de Roma Capital

<sup>28</sup> Ver a este proposito la opinión del Ministerio del Interior no. 6508 de 31 de mayo de 2013, y también, en el ámbito de la jurisprudencia –ex plurimis– T.A.R. Puglia, no. 289/2013, y T.A.R. Lazio, Sez. II, no. 679/2012.

<sup>29</sup> La carga de motivación también se considera obligatoria para los municipios de menos de 15.000 habitantes, aunque para estos últimos el artículo. 47, párrafo 4, del T.U.E.L. pone un derecho y no una obligación de nombrar concejales externos. En tales casos, cuando el estatuto municipal no prevé la figura del concejal departamental externo y el consejo municipal se compone de una representación de un solo género, para alcanzar la plena aplicación del principio de iguales oportunidades sería necesario, sin embargo, realizar las oportunas modificaciones estatutarias que, de todos modos – por ser legalmente opcionales – quedan remetidas a la evaluación independiente de la institución. Este punto de vista ha sido aclarado por el anteriormente mencionado juicio del Ministerio del Interior no. 6508 de 31 de mayo de 2013.

<sup>30</sup> En este sentido, T.A.R. Lazio, sent. no. 6673 de 2011.

<sup>31</sup> Ver T.A.R. Puglia, sent. no. 622 de 2010.

guiada por el alcalde Alemanno. Según el la reconstrucción establecida en dicha sentencia, la legitimidad a impugnar los actos de nominación del ejecutivo municipal se debe reconocer a cada ciudadano votante del ámbito territorial de referencia; tal legitimidad no operaría en virtud del ejercicio de la acción popular (hipótesis excepcional resultada más conectada a finalidades de simple control de de legalidad, libres de la propiedad de una posición sustancial calificada), sino que recaería en todos aquellos sujetos potencialmente aspirantes a la propiedad del cargo y que, por eso, son titulares de un interés real y efectivo a la anulación de los actos ilegítimos de cita.<sup>32</sup> De signo contrario es el juicio de T.A.R. Cerdeña, no. 664 de 2011, según el cual la condición de ciudadano residente en el municipio en cuestión, potencialmente elegible para ser nombrado en la junta, haría surgir un simple interés de hecho, como tal no aplicable en los tribunales.

Se debe señalar, por otra parte, que el argumento del T.A.R. Lazio, aunque en su apreciable intención extensiva, acaba mostrándose débil mientras que –en el ámbito de los municipios con menos de 15.000 habitantes– el estatuto municipal no contempla la posibilidad de designar consejales departamentales externos. En esos casos ningún juez podría, en última instancia, “obligar” el ayuntamiento a modificar su estatuto.

De todos modos, en la jurisprudencia del Consejo de Estado se ha observado una importante apertura incluso hacia las asociaciones formadas para salvaguardar la igualdad de género<sup>33</sup>, para demostrar la evidente propensión de los tribunales administrativos a ampliar –incluso desde el punto de vista subjetivo– el alcance del principio de igualdad de oportunidades.

## 4 Conclusiones

El abundante marco regulatorio que acabamos de describir permite sin duda expresar algunas evaluaciones conclusivas. En primer lugar, surge la convicción de que la valoración de las diferencias y la atención que se pone en que no se conviertan en desigualdades y discriminaciones irracionales siempre deben considerarse como condiciones esenciales para la realización de una convivencia democrática fructífera. El cuestionamiento de modelos rígidos y estereotipados, que ven a las mujeres insuficientemente implicadas en la vida política del País, representa –de hecho– incluso para los hombres, una oportunidad magnífica para individuar nuevas

<sup>32</sup> Coherente con esta reconstrucción es también la jurisprudencia del T.A.R. Campania que, con la sentencia no. 1985 de 2011, ha considerado admisible la impugnación de la nominación de la junta regional por parte de algunas ciudadanas votantes ya que las mismas –en posesión de todas las condiciones personales para ser nominadas concejales– debían considerarse como portadoras de una posición diferenciada y autónoma que cualquier otro ciudadano común.

<sup>33</sup> Ver Cons. Stato, sez. V, 21 giugno 2012, n. 3670.

perspectivas de libertad, tanto para la expresión de su propia individualidad en un espacio dialéctico, como para una manifestación diferente y más equilibrada de las relaciones entre los sexos.

A tal efecto, es fundamental el cambio de la perspectiva de análisis del caso: no es correcto hablar de “cuestión de la mujer”, porque las mujeres no son ni una clase ni un sujeto que debe ser protegido; no es correcto apoyar la extraña vocación a considerar la paridad de género como una cuestión formal, un tecnicismo que responde a las peticiones de tal o tal movimiento feminista. Es necesario, más bien, interrogarse sobre las razones por las que una parte de la población ha restringido la otra a un papel secundario y eliminar, a través de acciones jurídicas dirigidas, los obstáculos que impiden la plena realización de una democracia dual, porque no pueden existir eficaces políticas en favor de los ciudadanos sin que una componente consistente pueda ser co-protagonista activa en sus decisiones.

Todo eso con la consciencia que el cambio no puede ser sólo legislativo y institucional, sino que debe integrarse en lo que Alison Woodward llamó “*triángulo de terciopelo*”,<sup>34</sup> una especie de asociación estratégica entre la burocracia, la sociedad civil y el mundo académico que permita intersectar la política de la *presencia* con la política de las *ideas*.

En último lugar, queda la esperanza que las cuotas y las dobles preferencias –instrumentos complicados, pero en la actualidad, absolutamente necesarios para colmar un desequilibrio fisiológico del ordenamiento– puedan alcanzar pronto su objetivo, a través la plantación en la sociedad de las semillas de una subjetividad política renovada para todos los ciudadanos.

## Referencias

AMATO, Alfredo, Focus sulla giurisprudenza amministrativa in materia di pari opportunità nell'accesso agli Uffici pubblici ed alle cariche elettive . In *Istituzioni del Federalismo*, n. 4, 2011.

ASTONE, Francesco, Il principio di ragionevolezza, . In RENNA, Saitta, *Studi sui principi del diritto amministrativo*, ed. Giuffrè, 2012.

BARBERA, Marzia, L'eccezione e la regola, ovvero l'eguaglianza come apologia dello status quo, . In BECCALLI, *Donne in quota. È giusto riservare posti alle donne nel lavoro e nella politica?* ed. Feltrinelli, 1999.

BELLETTI, Michele, «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 *Forum di Quad. cost.* n. 9, 2012.

<sup>34</sup> Ver WOODWARD, Alison, Building velvet triangles: gender and informal governance, en PIATTONI, CHRISTIANSEN, *Informal governance and the european union*, Londres, 2004, llamada por VINGELLI, Giovanna, We are all mainstreaming now. Politiche di genere e democrazia paritaria, en FALCONE, *Verso una democrazia paritaria. Modelli e percorsi per la piena partecipazione delle donne alla vita politica e istituzionale*, ed. giuffrè, 2011, p. 44 ss.

BILANCIA, Francesco, Ancora sull' «atto politico» e sulla sua pretesa insindacabilità giurisdizionale. Una categoria tradizionale al tramonto? . In *Rivista AIC*, n. 4, 2012.

CRISAFULLI, Vezio, *La Costituzione e le sue disposizioni di principio*, ed. Giuffrè, 1952.

DE SIERVO, Ugo, La mano pesante della Corte sulle quote nelle liste elettorali, . In *Giurisprudenza costituzionale*, 1995.

DICKMANN, Renzo, L'atto politico questo sconosciuto, . In *Forum di Quad. cost.*, 7, 2012.

GALEOTTI, Anna Elisabetta, Cittadinanza e differenza di genere. In BONACCHI, GROPPI, *Il dilemma della cittadinanza. Diritti e doveri delle donne*, ed. Laterza, 1993.

GIANFORMAGGIO, Letizia, Soggettività politica delle donne: strategie contro, . In FACCHI, FARALLI, PITCH, *Eguaglianza, donne e diritto*, ed. Il Mulino, 2005.

GUICCIARDI, Enrico, *Giustizia amministrativa*, ed. Giuffrè, 1957.

MERUSI, Fabio, Il codice del giusto processo amministrativo. In *Diritto processuale amministrativo*, 1/2011.

PATEMAN, Carol, *The disorder of women: democracy, feminism and political theory*, Cambridge, 1989.

PESENTI, Rosangela, *Il materno e il politico*, . In ZATTI, *Donne e politica. Gruppi e reti*, ed. Rubettino, 2010.

RODOMONTE, Maria Grazia, Equilibrio di genere, atti politici e Stato di diritto nella recente sent. n. 81 del 2012 sulla equilibrata presenza di donne e di uomini nella Giunta della Regione Campania. In *Federalismi*, n. 12, 2012.

SABBATINI, Alessia, Donne e welfare. Una cittadinanza incompiuta. In *La Rivista delle politiche sociali*, 2, 2009.

SARTORI, Giovanni. *La politica. Logica e metodo delle scienze sociali*, Milano, 1980.

SILVESTRI, Gaetano, *Dal potere ai principi. Libertà e uguaglianza nel costituzionalismo contemporaneo*, ed. Laterza, 2009.

SILVIO, Sui. Limiti della democrazia paritaria in Italia. In FALCONE, *Modelli e percorsi per la piena partecipazione delle donne alla vita politica e istituzionale*, Milano, 2011.

SORRENTI, Giusi, *L'interpretazione conforme a Costituzione*, ed. Giuffrè, 2006.

TRAVI, Aldo, Giurisdizione e amministrazione, . In MANGANARO, ROMANO TASSONE, SAITTA, *Sindacato giurisdizionale e «sostituzione» della pubblica amministrazione*, ed. Giuffrè, 2013.

WOLLSTONECRAFT, Mary, *Rivendicazione dei diritti della donna*, 1792, ed. italiana a cura di G. Conti Odorisio, F. Taricone, R. Modugno, Roma, 2013.

WOODWARD, Alison, Building velvet triangles: gender and informal governance. In PIATTONI, CHRISTIANSEN, *Informal governance and the european union*, Londres. 2004.

ZAGREBELSKY, Gustavo, *Il diritto mite*, ed. Einaudi, 1992.

---

Informação bibliográfica deste texto, conforme a NBR 6023:2018 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

GARDIN, Silia. Representación política y equilibrios de género en Italia. *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, ano 22, n. 89, p. 37-56, jul./set. 2022. DOI: 10.21056/aec.v22i89.1703.

---