

# Diseguaglianza di genere e partecipazione politica

di Ugo Adamo\*

*Sommario: Premessa. 1. Dalla sent. n. 422/1995 alla sent. n. 4/2010, passando dalla sent. n. 49/2003: ‘norme antidiscriminatorie’ vs ‘azioni positive’. 2. A che punto stanno le Regioni? Nuovi statuti e nuove leggi elettorali: una panoramica. 3. La legge elettorale per il Parlamento europeo: (poche) luci e (molte) ombre. 4. La legge elettorale nazionale: proposte di modifica naufragate (con voto maschile bipartisan) e proposte ancora (non) in discussione. 5. L’art. 23 della Carta dei diritti fondamentali e la Convenzione sull’eliminazione di ogni forma di discriminazione nei confronti della donna. 6. Presenza femminile nei governi degli enti locali alla luce della più recente giurisprudenza amministrativa. 7. Conclusioni.*

## *Premessa*

Il 31 gennaio 1945, il Consiglio dei Ministri, sotto la presidenza di Ivanoe Bonomi, emanò il decreto luogotenenziale, 2 febbraio 1945, n. 23, che riconobbe il diritto di voto alle donne: diritto che fu esercitato, per la prima volta, alle elezioni amministrative che si svolsero l’anno seguente e, quindi, il 2 giugno del 1946 quando l’intero corpo elettorale fu chiamato ad esprimere il proprio voto per il *referendum* istituzionale e per l’elezione dell’Assemblea Costituente (decreto luogotenenziale n. 74 del 1946).

Anche se sono oramai trascorsi 65 anni da quell’importante riconoscimento, le donne continuano a scontrarsi contro un vero e proprio ‘tetto di cristallo’ che impedisce, di fatto, una pari possibilità (fra uomini e donne) di competere all’assegnazione di seggi nelle istituzioni rappresentative ad ogni livello di governo. Per superare queste barriere (formalmente) invisibili, il legislatore ordinario prima, costituzionale e regionale dopo, è intervenuto per assicurare una ‘effettiva’ parità di accesso per gli uomini e le donne alle cariche elettive.

Sulla legittimità di tali interventi è stata chiamata a pronunciarsi la Corte costituzionale che lo ha fatto, da ultimo, con la recente sentenza n. 4 del 2010 dichiarando non fondata la questione di legittimità costituzionale della disposizione normativa della legge elettorale campana, che dispone l’obbligo in capo all’elettore regionale, nel caso in cui questo decida di esprimere due preferenze, di

---

\* Dottorando di ricerca in “Giustizia costituzionale e diritti fondamentali” presso l’Università di Pisa.

indicarne una riguardante un candidato di genere maschile e l'altra un candidato di genere femminile della stessa lista, pena l'annullamento della seconda preferenza.

Prima di arrivare ad analizzare tale disposizione che, non menomando né l'elettorato passivo né quello attivo, prevede, per la prima volta nell'ordinamento italiano, la c.d. 'preferenza di genere', pare opportuno ricostruire la giurisprudenza costituzionale e il nutrito dibattito dottrinario che si è sviluppato su un tema la cui attualità è di marcata pregnanza.

1. *Dalla sent. n. 422/1995 alla sent. n. 4/2010, passando dalla sent. n. 49/2003: 'norme antidiscriminatorie' vs 'azioni positive'*

Le prime disposizioni tendenti a favorire una maggiore presenza delle donne nelle assemblee elettive risalgono agli anni '90<sup>1</sup>. Tali previsioni normative, che hanno dimostrato sin da subito una reale efficacia<sup>2</sup>, sono state dichiarate incostituzionali da un intervento caducatorio del nostro giudice delle leggi che, con la sent. n. 422 del 1995, le ha dichiarate tali attraverso un uso, che è stato definito "anomalo"<sup>3</sup> e "abnorme"<sup>4</sup>, della dichiarazione di illegittimità consequenziale *ex art. 27*, comma 2, della l. n. 87 del 1953.

La sent. n. 422 del 1995, oltre ad essere la prima decisione in tema di 'riserva di quote', ha costituito una (apparente) 'netta' chiusura da parte della Consulta al sistema delle misure riequilibratrici della rappresentanza; chiusura superata dalla stessa giurisprudenza, anche grazie alla riforma del parametro costituzionale. Per meglio comprendere lo sviluppo giurisprudenziale sul tema, appare, dunque, opportuno richiamare –seppur brevemente– tale sentenza, che ha affrontato

---

<sup>1</sup> Art. 7, primo comma, ultimo periodo, della legge 25 marzo 1993, n. 81; art. 2 della legge 15 ottobre 1993, n. 415 (Modifiche ed integrazioni alla legge 25 marzo 1993, n. 81); art. 4, secondo comma, n. 2, ultimo periodo, del d.P.R. 30 marzo 1957, n. 361 (Testo unico delle leggi recanti norme per la elezione della Camera dei deputati), come modificato dall'art. 1, della legge 4 agosto 1993, n. 277; art. 1, sesto comma, della legge 23 febbraio 1995, n. 43 (Nuove norme per la elezione dei consigli delle Regioni a Statuto ordinario); artt. 41, terzo comma, 42, terzo comma e 43, quarto comma, ultimo periodo, e quinto comma, ultimo periodo, (corrispondenti alle rispettive norme degli artt. 18, 19 e 20 della legge regionale Trentino–Alto Adige 30 novembre 1994, n. 3) del decreto del Presidente della Giunta regionale del Trentino–Alto Adige 13 gennaio 1995, n. 1/L (Testo unico delle leggi regionali sulla composizione ed elezione degli organi delle amministrazioni comunali); art. 6, primo comma, ultimo periodo, della legge regionale Friuli–Venezia Giulia 9 marzo 1995, n. 14 (Norme per le elezioni comunali nel territorio della Regione autonoma Friuli–Venezia Giulia, nonché modificazioni alla legge regionale 12 settembre 1991, n. 49); art. 32, terzo e quarto comma, della legge regionale Valle D'Aosta 9 febbraio 1995, n. 4 (Elezione diretta del sindaco, del vice sindaco e del consiglio comunale).

<sup>2</sup> G. Brunelli, "L'alterazione del concetto di rappresentanza politica: leggi elettorali e 'quote' riservate alle donne", in *Diritto e società*, 3/1994, p. 546.

<sup>3</sup> Così, U. De Siervo, "La mano pesante della Corte sulle 'quote' nelle liste elettorali", in *Giurisprudenza costituzionale*, 5/1995, p. 3269. Ampiamente, sul punto, cfr. G. Brunelli, "Elettorato attivo e passivo (e applicazione estesa dell'illegittimità consequenziale) in due recenti pronunce costituzionali", in *Giurisprudenza costituzionale*, 5/1995, pp. 3278–3283.

<sup>4</sup> M. D'Amico e A. Concaro, *Donne e istituzioni politiche. Analisi critica e materiali di approfondimento*, Torino, 2006, p. 34.

per la prima volta il tema oggetto delle riflessioni del presente scritto.

La legge n. 81 del 1993 (“Elezione diretta del sindaco, del presidente della provincia, del consiglio comunale e del consiglio provinciale”) stabiliva che, per la composizione delle liste elettorali per le elezioni comunali (con popolazione inferiore ai 15.000 abitanti), si doveva adottare la regola secondo la quale “*nelle liste dei candidati nessuno dei due sessi può essere di norma rappresentato in misura superiore ai due terzi*”<sup>5</sup>.

Il Consiglio di Stato, in sede di appello avverso la sentenza del TAR Molise avanti alla quale un elettore aveva impugnato le operazioni per l’elezione del sindaco e del consiglio del proprio comune in quanto tra i trentasei candidati al consiglio comunale complessivamente presentatisi nelle tre liste in competizione, risultava essere presente una sola donna, in evidente violazione della (prima richiamata) legge n. 81 del 1993, sollevò questione di legittimità di tale disposizione legislativa in riferimento ai seguenti parametri costituzionali: art. 3, comma 1, (uguaglianza formale); art. 49, comma 1, (diritto di associazione in partiti politici); art. 51, comma 1, (diritto di elettorato passivo). La questione è stata dichiarata fondata, in quanto –secondo la Corte– l’art. 3, comma 1, che pone la regola dell’irrelevanza giuridica del sesso rispetto alla rappresentanza, e l’art. 51, comma 1 (vecchio testo), che ribadisce tale irrilevanza in materia di elettorato passivo<sup>6</sup>, escludevano esplicitamente la possibilità che venissero adottate misure tendenti al riequilibrio della rappresentanza in termini di ‘genere’ attraverso la previsione di ‘riserve di quote (femminili)’. Secondo la Consulta, la lesione del principio di uguaglianza (formale) discendeva dall’imprescindibile legame che intercorre tra la ‘candidabilità’ (sulla quale opera la suddetta previsione) e la ‘eleggibilità’. Tale inopinata deduzione<sup>7</sup> ha portato, a seguito della dichiarazione d’incostituzionalità consequenziale, alla espunzione di tutte le leggi elettorali che stabilivano un limite di rappresentanza di genere. Secondo la Corte, “la possibilità di essere presentato candidato da coloro ai quali (siano essi organi di partito, o gruppi di elettori) le diverse leggi elettorali, amministrative, regionali o politiche attribuiscono la facoltà di presentare liste di candidati o

---

<sup>5</sup> Art. 5 della l. n. 81 del 1993. Tale previsione era presente anche nelle altre leggi elettorali (riportate in nt. 1); un meccanismo diverso –soprattutto per gli effetti– si ritrovava, invece, per l’elezione della Camera dei Deputati. Infatti, l’art. 1 della l. n. 277 del 1993 prevedeva, per la costituzione delle liste elettorali (bloccate) –per il recupero proporzionale dei voti– l’obbligo dell’alternanza di uomini e di donne: “Le liste recanti più di un nome sono formate da candidati e candidate, in ordine alternato”.

<sup>6</sup> L’art. 51, comma 1, Cost., prima che fosse aggiunto un secondo periodo a seguito della entrata in vigore dell’art. 1 della legge costituzionale 30 maggio 2003 n. 1 (G.U. 12 giugno 2003, n. 134), recitava: “Tutti i cittadini dell’uno o dell’altro sesso possono accedere agli uffici pubblici e alle cariche elettive in condizioni di eguaglianza, secondo i requisiti stabiliti dalla legge”.

<sup>7</sup> Cfr., U. De Siervo, “La mano pesante della Corte sulle ‘quote’ nelle liste elettorali ... *cit.*, p. 3270. Nello stesso senso, cfr., A. Pizzorusso e E. Rossi, “Le azioni positive in materia elettorale”, in AA.VV. (a cura di B. Beccalli), *Donne in quota. È giusto riservare posti alle donne nel lavoro e nella politica?*, Milano, 1999, pp. 181 e ss; L. Carlassare, “L’integrazione della rappresentanza: un obbligo per le Regioni”, in AA.VV. (a cura di L. Carlassare, A. Di Blasi, M. Giampiretti), *La rappresentanza democratica nelle scelte elettorali delle Regioni*, Padova, 2002, p. 24; S. Gambino, “Verso la democrazia paritaria ... cavalcando le lumache”, in *www.astrid.it*, 2005, p. 8.

candidature singole, a seconda dei diversi sistemi elettorali in vigore, non è che la condizione pregiudiziale e necessaria per poter essere eletto, per beneficiare quindi in concreto del diritto di elettorato passivo sancito dal richiamato primo comma dell'art. 51”<sup>8</sup>. Ne discende che viene a porsi in contrasto con il principio di uguaglianza formale la norma di legge che impone nella presentazione delle candidature alle cariche pubbliche elettive qualsiasi forma di quote in ragione del sesso dei candidati. Quello che è sfuggito alla Corte<sup>9</sup> è che una cosa è la previsione di misure atte a prevedere la presenza di entrambi i sessi nelle liste (misura neutra) ed altro è scegliere (liberamente), da parte dell'elettore, il candidato che si vuole che occupi un posto nelle assemblee elettive come proprio rappresentante. Pare che la Corte, giudicando sulla disposizione oggetto del proprio sindacato, pensasse alla misura prevista per l'elezione della Camera dei deputati<sup>10</sup>, che – questa sì –, prevedendo la rigida alternanza nelle liste (bloccate, ovvero senza la possibilità di poter esprimere un voto di preferenza) di uomini e di donne, comportava, come sua diretta conseguenza, l'elezione del candidato (secondo l'ordine progressivo di presentazione) inserito nella ‘lista bloccata’ per il recupero proporzionale dei voti (art. 1 della l. n. 277 del 1993): si assicurava, cioè, il risultato e non la mera pari opportunità nella candidatura. Anche, e soprattutto, tale misura compare fra quelle su cui insiste la dichiarazione di incostituzionalità consequenziale.

La Corte, dunque, per arrivare alla dichiarazione di incostituzionalità della legge elettorale prevista per la Camera dei deputati, ha dichiarato incostituzionale la legge per l'elezione dei consigli comunali attraverso una interpretazione ‘forzata’ che metteva sullo stesso piano norme formulate in modo ‘neutro’ e pensate allo scopo di favorire la pari opportunità (misura antidiscriminatoria) e norme che, invece, determinavano un voto imposto, *id est*, non nella libera scelta dell'elettore, formulando un quadro teorico –attraverso l'uso di *obiter dicta*– assai più ‘rigoroso’ di quello di cui aveva necessariamente bisogno per consentire l'uso della tecnica processuale dell'illegittimità consequenziale<sup>11</sup>. La Corte è arrivata a questa criticabile, e criticata, conclusione (dell'assimilazione delle differenti misure) rifacendosi alla volontà del legislatore originario; anche se la disposizione di legge pareva esser chiara, la Consulta ne precisava in tal modo la portata. Si era, infatti, dinanzi ad una misura c.d. ‘neutra’, in quanto si rivolgeva indistintamente ad entrambi i sessi (non potendosi *per definitionem*, negare che il sesso maschile

---

<sup>8</sup> Sent. n. 422 del 1995 (punto quarto del *considerato in diritto*).

<sup>9</sup> Ma che poi è stato ‘corretto’ dalle decisioni seguenti –sulle quali ci si soffermerà in seguito nel testo–, cfr. le sentt. nn. 49 del 2003 e 4 del 2010.

<sup>10</sup> Cfr., in tal senso, L. Carlassare, “L'integrazione della rappresentanza: un obbligo per le Regioni ... *cit.*, p. 25; O. Pollicino, *Discriminazione sulla base del sesso e trattamento preferenziale nel diritto comunitario. Un profilo giurisprudenziale alla ricerca del nucleo duro del new legal order*”, Milano, 2005, p. 256.

<sup>11</sup> Cfr., A. D'Aloia, “Le «quote» elettorali in favore delle donne: il «nuovo» contesto istituzionale e il «precedente» n. 422 del 1995”, in AA.VV. (a cura di R. Bin, G. Brunelli, A. Pugiotto, P. Veronesi), *La parità dei sessi nella rappresentanza politica. In occasione della visita della Corte costituzionale alla Facoltà di Giurisprudenza di Ferrara*, Torino, 2003, p. 53.

possa essere quello sottorappresentato), senza predeterminare alcuna garanzia di risultato. I giudici della Consulta, invece, hanno interpretato la disposizione come posta ad esclusivo appannaggio del sesso femminile<sup>12</sup> e pertanto rientrante in quelle azioni che sono definite come ‘azioni positive’, traendo la loro legittimazione dall’art. 3, comma 2, Cost., e non dal comma 1 del medesimo articolo. Conseguenza di tale ragionamento è che le c.d. ‘azioni positive’, ben possibili nel nostro ordinamento se indirizzate (ad es.) per la realizzazione della parità uomo–donna nel mondo del lavoro<sup>13</sup>, non sono ammissibili nel caso *de quo* (elettorato passivo), perché non possono incidere “direttamente sul contenuto stesso di quei diritti, rigorosamente garantiti in egual misura a tutti i cittadini in quanto tali”<sup>14</sup>. Fra le ‘azioni positive’ (legittime), dunque, non possono rientrare le misure legislative oggetto di scrutinio, poiché queste ultime non tendono a “rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l’eguaglianza dei cittadini impediscono il pieno sviluppo della persona umana e la effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all’organizzazione politica e sociale del Paese”. La Corte altro non fa che determinare una netta separazione tra ‘azioni positive’ (legittime) e misure legislative tendenti al riequilibrio della rappresentanza dei sessi, che invece legittime non sono poiché non tendono ad eliminare situazioni di inferiorità sociale ed economica, “per arrivare al pieno esercizio dei diritti fondamentali” senza incidere direttamente sul contenuto di questi<sup>15</sup>. Proprio questo –sempre secondo la Corte– avveniva con la presenza delle ‘quote’ nella formazione delle liste elettorali; infatti, se l’art. 51, comma 1, in tema di elettorato passivo prescrive una assoluta parità fra uomo e donna, una differenziazione in base al sesso non può che risultare discriminatoria con la conseguente diminuzione del contenuto del diritto fondamentale di un individuo in favore di un altro (che appartiene al gruppo svantaggiato). Siamo dinanzi all’apodittica ricostruzione teorica che pone su una base di equiparazione il rapporto tra la ‘candidabilità’ e la ‘eleggibilità’, venendo a confondere una misura

---

<sup>12</sup> “Risulta dai lavori preparatori, che la disposizione che impone una riserva di quota in ragione del sesso dei candidati, seppure formulata in modo per così dire “neutro”, nei confronti sia degli uomini che delle donne, è stata proposta e votata (dopo ampio e contrastato dibattito) con la *dichiarata finalità di assicurare alle donne* una riserva di posti nelle liste candidati, al fine di favorire le condizioni di riequilibrio della rappresentanza dei sessi nelle assemblee comunali”, così nella sent. n. 422 del 1995 (punto quinto del *considerato in diritto*) (*corsivi nostri*). Sul punto, criticamente, L. Gianformaggio, “Eguaglianza formale e sostanziale”, in *Foro italiano*, 1996, I, p. 1975. L’A. scrive che la Consulta all’intenzione del legislatore non si rifà per “attribuire significato ad una disposizione vaga o ambigua o oscura, ma al fine di stabilire se la norma garantisca o meno la parità di trattamento. E ne ricava che non la garantisce perché ci se ne attende un effetto riequilibratore”.

<sup>13</sup> Le ‘azioni positive’ hanno trovato riconoscimento nell’ordinamento italiano a partire dall’inizio degli anni ’90. Le prime leggi sono la n. 125 del 1991 (azioni positive per la realizzazione della parità uomo–donna nel lavoro) e la n. 215 del 1992 (azioni positive per l’imprenditoria femminile). Cfr., la sent. n. 109 del 1993, con note di A. Anzon, “L’additiva «di principio» nei giudizi in via principale” e M. Ainis, “L’eccezione e la sua regola”, entrambi in *Giurisprudenza costituzionale*, 2/1993, pp. 890–896. Sulle origini dell’*affirmative action policy*, cfr., M. Ainis, “Azioni positive e principio d’eguaglianza”, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1/1992, pp. 585 e ss; A. Cerri, “Azioni positive”, in *Id.*, *L’eguaglianza*, Roma–Bari, 2005, pp. 37–48.

<sup>14</sup> Sent. n. 422 del 1995 (punto sesto del *considerato in diritto*).

<sup>15</sup> In dottrina, cfr. M. Cartabia, “Le azioni positive come strumento del pluralismo?”, in AA.VV. (a cura di R. Bin – C. Pinelli), *I soggetti del pluralismo nella giurisprudenza costituzionale*, Torino, 1996, p. 77.

antidiscriminatoria (parità di *chances*) con una discriminatoria (obbligo di risultato)<sup>16</sup>: la ‘candidabilità’ non è altro che il presupposto affinché possa essere esercitato il diritto di elettorato passivo, altrimenti non esercitabile: il risultato è la candidatura e non già l’elezione.

Nulla, dunque, può il legislatore; l’unico soggetto che, sempre a parere della Corte, può legittimamente favorire un riequilibrio della rappresentanza è il partito politico, che, attraverso specifiche previsioni statutarie o regolamentari, potrebbe operare interventi nella fase della presentazione delle candidature<sup>17</sup>.

Nella stessa decisione, altre sono le argomentazioni della Corte che hanno portato alla stesura del dispositivo e che devono essere richiamate per meglio comprendere il seguito giurisprudenziale (per molti aspetti differente) e politico della decisione in esame.

Passaggio argomentativo di cruciale importanza –che ha letteralmente diviso la dottrina, fra chi è concorde con la tesi fatta propria dalla Corte<sup>18</sup> e chi pensa che tale tesi sia un ‘falso problema’<sup>19</sup>– è quello che riguarda la rappresentanza (*rectius*, il pericolo del frazionamento della rappresentanza). Infatti, nella decisione si legge che le misure riequilibratrici della rappresentanza si pongono “irrimediabilmente in contrasto con i principi che regolano la rappresentanza politica, quali si configurano in un sistema fondato sulla democrazia pluralistica, connotato essenziale e principio supremo della nostra Repubblica”<sup>20</sup>, poiché tendenti al frazionamento della stessa. Tale preoccupazione, che insorge a prima vista, non ha, però, motivo di essere.

La riserva di quote non apre alla rivendicazione della rappresentanza di altri gruppi, ovvero di altri singoli gruppi di interesse (di razza, di religione, ecc.)<sup>21</sup>: ciò in quanto le donne non costituiscono alcuna categoria portatrice di interessi particolari, ma costituiscono “uno dei modi d’essere del genere umano”<sup>22</sup>. Si potrebbe a questo punto obiettare (anzi, si è obiettato) che l’idea classica di rappresentanza politica nasce slegata dal sesso, ma si potrebbe a propria volta rispondere che in realtà, in epoca liberale, quando tale concetto si sviluppò, l’unico sesso rappresentato era quello maschile (il sesso maschile, era requisito per l’elezione) per il semplice fatto che quello

---

<sup>16</sup> Cfr., S. Gambino, “Donne e rappresentanza politica: alcune riflessioni sui limiti della democrazia paritaria in Italia”, in *Il Filangeri*, 2007, p. 52.

<sup>17</sup> A questo punto, la Corte costituzionale richiama la Risoluzione n. 169 del 1988 del Parlamento europeo che ha come diretti destinatari non i governi e i parlamenti nazionali, ma i partiti politici che sono ‘invitati’ a stabilire quote di riserva per le candidature femminili.

<sup>18</sup> Cfr., G. Brunelli, “Le ‘quote’ riprendono quota? (A proposito di ‘azioni positive’ in materia elettorale regionale)”, in *Le Regioni*, 3/2001, pp. 540 e ss. Ancora prima della sentenza del 1995, *Id.*, “L’alterazione del concetto di rappresentanza politica: leggi elettorali e ‘quote’ riservate alle donne ... *cit.*”, pp. 561 e ss.

<sup>19</sup> M. D’Amico e A. Concaro, *Donne e istituzioni politiche ... cit.*, p. 6.

<sup>20</sup> Sent. n. 422 del 1995 (punto settimo del *considerato in diritto*).

<sup>21</sup> Il rischio che, a seguito dell’apertura di una “breccia” nella generalità della rappresentanza, si possa mettere in moto un “meccanismo incontrollabile” è prefigurato da G. Brunelli, “Le ‘quote’ riprendono quota? ... *cit.*”, p. 543.

<sup>22</sup> M. D’Amico e A. Concaro, *Donne e istituzioni politiche ... cit.*, p. 6; M. Caielli, “Le norme sulla parità dei sessi nella rappresentanza politica come ‘azioni positive’”, in AA.VV. (a cura di R. Bin, G. Brunelli, A. Pugiotta, P. Veronesi), *La parità dei sessi nella rappresentanza politica ... cit.*, p. 47; A. D’Aloia, “Le «quote» elettorali in favore delle donne ... *cit.*”, p. 64. *Contra*, cfr. G. Brunelli, “Le ‘quote’ riprendono quota? ... *cit.*”, p. 543.

femminile ‘non esisteva’<sup>23</sup>. Quello di ‘rappresentanza’ è un concetto che nasce ‘dimidiato’, e perciò non utilizzabile per escludere tali misure antidiscriminatorie. Inoltre, differentemente dalle categorie portatrici di interessi particolari, le donne, non avendo alcun interesse specifico o caratterizzante da tutelare, non “votano per le donne”<sup>24</sup> e queste, una volta elette, tenendo ben presente il principio costituzionale del ‘divieto di mandato imperativo’ ex art. 67 Cost., non ‘rappresentano’ il sesso di appartenenza, ma svolgono (*rectius*, devono svolgere) le proprie funzioni nell’interesse generale e non particolare/frazionato della comunità nazionale<sup>25</sup>. Infine, ma non per ultimo, incidere sui soli punti di partenza (pari opportunità) non ha alcun riflesso sulla rappresentanza politica perché le norme antidiscriminatorie si arrestano prima dell’espressione del voto elettorale attraverso il quale si scelgono i propri ‘rappresentanti’, ovvero coloro i quali ‘rappresenteranno’ gli interessi generali della collettività tutta.

A distanza di otto anni dalla sentenza n. 422 del 1995, vista l’incapacità dei partiti politici di prevedere meccanismi riequilibratrici della rappresentanza come era nelle aspettative della Corte, quest’ultima, ritornando sulla questione, si è trovata dinanzi ad un parametro costituzionale riformato<sup>26</sup>, che avrebbe da lì a poco conosciuto un’altra riforma (quella dell’art. 51 Cost.)<sup>27</sup>, e con

---

<sup>23</sup> Basti ricordare che, in epoca liberale, le donne erano escluse dal voto politico anche se non vi era alcuna norma che stabiliva la loro esclusione, anzi la lettura del testo unico elettorale (regio decreto 28 marzo 1895, n. 83) si limitava a prevedere che elettore era colui il quale godesse di diritti civili e politici del Regno, che avesse compiuto il ventunesimo anno di età e avesse determinati requisiti di censo, oltre a un determinato livello di istruzione (saper leggere e scrivere). Il criterio sessuale non era considerato come requisito. Dunque, alcuna eccezione pareva essere positivizzata, con la conseguenza che la donna, essendo anch’essa da considerarsi come regnicola, ben poteva godere dei diritti politici così come riconosciuto dall’art. 24 dello Statuto Albertino: “*Tutti i regnicoli*, qualunque sia il loro titolo e grado sono eguali dinanzi alla legge. *Tutti godono egualmente i diritti civili e politici* e sono ammissibili alle cariche civili e militari, *salvo le eccezioni determinate dalla legge*” (*corsivi nostri*). Alla luce di tale quadro normativo, si parla di “esclusione implicita”, poiché, pur se un’unica Corte d’Appello (precisamente quella di Ancona, presieduta da Ludovico Mortara) riconobbe il voto politico alle donne con la sentenza, redatta dallo stesso Mortara, del 25 luglio 1906, la Corte di Cassazione, fra i cui componenti vi era V. E. Orlando, con sentenza 12 dicembre 1906, annullando la decisione della Corte di Appello, arrivò a negare il voto alle donne stabilendo che, forzando la lettera della legge – e della Costituzione –, il riconoscimento del diritto di elettorato trova un limite insuperabile in quelle eccezioni determinate dalle leggi di cui parla la Carta costituzionale e che, pur se non testualmente previste, risultano “dalle regole fondamentali e dallo spirito informatore di tutta la legislazione in materia di diritto pubblico” (passo della sentenza riportato in Brunelli, p. 27). Su tale vicenda giurisprudenziale, cfr., L. Carlassare, “L’integrazione della rappresentanza: un obbligo per le Regioni ... *cit.*, pp. 4–6; G. Brunelli, *Donne e politica*, Bologna, 2006 ... *cit.*, pp. 24–28.

<sup>24</sup> Così R. Bin, “Donne a autoreferenzialità della politica”, in AA.VV. (a cura di R. Bin, G. Brunelli, A. Pugiotto, P. Veronesi), *La parità dei sessi nella rappresentanza politica ... cit.*, p. 42; R. Tosi, “Le «quote» o dell’eguaglianza apparente”, in AA.VV. (a cura di R. Bin, G. Brunelli, A. Pugiotto, P. Veronesi), *La parità dei sessi nella rappresentanza politica ... cit.*, p. 107.

<sup>25</sup> Nello stesso senso, cfr., B. Pezzini, “Le quote come strumento di empowerment”, in AA.VV. (a cura di R. Bin, G. Brunelli, A. Pugiotto, P. Veronesi), *La parità dei sessi nella rappresentanza politica ... cit.*, p. 100. *Contra*, cfr., G. Brunelli, “Le ‘quote’ riprendono quota? ... *cit.*, p. 541–544.

<sup>26</sup> Ci si riferisce al novellato art. 117 Cost., così come risultante dall’aggiunta del comma 7 operata con l’art. 3 della legge cost. n. 3 del 2001, che stabilisce che “Le leggi regionali rimuovono ogni ostacolo che impedisce la piena parità degli uomini e delle donne nella vita sociale, culturale ed economica e promuovono la parità di accesso tra donne e uomini alle cariche elettive”.

<sup>27</sup> Il voler superare il precedente costituzionale attraverso una procedura di revisione della Costituzione ha fatto sì che molta parte della dottrina abbia richiamato all’attenzione il percorso tracciato in Francia dove si è seguita una via analoga a quella che si sarebbe percorsa in Italia. Il *Conseil constitutionnelle* si è fatto portatore di due orientamenti

un diverso contesto internazionale in profonda evoluzione<sup>28</sup>.

La seconda pronuncia, che riguarda il tema trattato, la cui estrema rilevanza deriva dal fatto che con essa la Corte ribalta (anche se non del tutto) la sent. n. 422 del 1995, è la sent. n. 49 del 2003<sup>29</sup>.

A seguito di ricorso in via principale, promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri<sup>30</sup>, viene sollevata, in riferimento agli artt. 3, comma 1, e 51, comma 1 (vecchio testo), Cost., questione di legittimità costituzionale degli artt. 2, comma 1, e 7, comma 1, della deliberazione legislativa statutaria della Regione Valle D'Aosta n. 3 del 1993 (Norme per l'elezione del Consiglio regionale della Valle D'Aosta). La costituita Avvocatura generale dello Stato, in difesa e per conto del Presidente del Consiglio dei ministri, richiamando il noto precedente costituito dalla sent. n. 422 del 1995, deduce l'incostituzionalità della legge regionale valdostana nella parte in cui prevede che le

---

giurisprudenziali diametralmente opposti, favoriti (se non del tutto determinati) da una riforma del parametro. Il *Conseil*, nella sua prima decisione, aveva dichiarato incostituzionale la presenza di quote di riserva (norma neutra con quota del 25%) per la composizione delle liste per le elezioni municipali (con popolazione superiore ai 35.000 abitanti). La previsione di tale misura, secondo l'organo di giustizia costituzionale francese (Dec. 18 novembre 1982, n. 82-146), urtava contro il principio della sovranità popolare (*ex art. 3, comma 4, Cost.* "sono elettori [...] tutti i cittadini francesi maggiorenni di *ambo i sessi* che godono dei diritti civili e politici") e del principio di uguaglianza formale (*ex art. 6 della Dichiarazione dei Diritti dell'uomo e del cittadino* "tutti i cittadini essendo eguali [dinanzi alla legge] sono *egualmente ammissibili* a [...] posti ed impieghi pubblici secondo le loro capacità, e *nessuna altra distinzione* che quella delle loro virtù e dei loro talenti") (*corsivi miei*). Dopo tale decisione, il Parlamento ha continuato ad occuparsi di parità uomo-donna e lo ha fatto (nel 1988) disciplinando l'elezione dei consigli regionali e dei consiglieri della Assemblea corsa e prevedendo una quota al 50%. Il Consiglio, adito a seguito di *saisine parlementaire*, confermò la propria giurisprudenza e dichiarò incostituzionali le misure di riequilibrio della rappresentanza. Con legge costituzionale 8 luglio, n. 99-569, è stato aggiunto un comma tanto all'art. 3 Cost. ("la legge promuove l'uguaglianza di accesso delle donne e degli uomini ai mandati elettorali e alle funzioni elettive", comma 5) che all'art. 4 Cost. ("[i partiti politici] contribuiscono all'attuazione del principio enunciato dall'ultimo comma dell'art. 3", comma 2). Non si fece attendere il ricorso presentato dalla minoranza senatoriale che, richiamando precedenti giurisprudenziali, ritenevano incostituzionale la previsione normativa. Il mutato quadro costituzionale determinò il cambiamento giurisprudenziale: la misura risulta essere costituzionalmente legittima (Dec. 14 gennaio 1999, n. 98-407). In dottrina, cfr., M. Caielli, "Le azioni positive in materia elettorale nell'ordinamento francese", in *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, 4/1999, pp. 1448 e ss.; A. Deffenu, "La parità tra i sessi nella legislazione elettorale di alcuni paesi europei", in *Diritto Pubblico*, 2/2001, pp. 611 e ss.; L. Carlassare, "L'integrazione della rappresentanza: un obbligo per le Regioni ... *cit.*", pp. 28-30; M. Rositani, "La Francia e le «quote per le donne»", in *Quaderni costituzionali*, 2/2002, pp. 354 e ss.

<sup>28</sup> Ci riferiamo alla scrittura della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (ora in vigore), che al tempo in cui si depositò la pronuncia non era ancora dotata di efficacia normativa, e, più in particolare, al suo art. 23 (rubricato "Parità tra uomini e donne") nel quale si legge che: "La parità tra uomini e donne deve essere assicurata in tutti i campi, compreso in materia di occupazione, di lavoro e di retribuzione. Il principio della parità non osta al mantenimento o all'adozione di misure che prevedano vantaggi specifici a favore del sesso sottorappresentato".

<sup>29</sup> Cfr., L. Carlassare, "La parità di accesso alle cariche elettive nella sentenza n. 49: la fine di un equivoco", in *Giurisprudenza costituzionale*, 1/2003, pp. 364-371; S. Mabellini, "Equilibrio dei sessi e rappresentanza politica", in *Ivi*, pp. 372-384; L. Califano, "Corte e Parlamento in sintonia sulle pari opportunità", in *Quaderni costituzionali*, 2/2003, pp. 366-367; I. Nicotra, "La legge della Valle D'Aosta sulla "parità" passa indenne l'esame della Corte", in *Quaderni costituzionali*, 2/2003, pp. 367-369; A. Deffenu, "Parità tra i sessi in politica e controllo della Corte: un *revirement* circondato da limiti e precauzioni", in *Le Regioni*, 5/2003, pp. 918-929; G. Brunelli, "Un *overruling* in tema di norme elettorali antidiscriminatorie", in *Le Regioni*, 5/2003, pp. 902-917; M. Midiri, "Art. 51", in AA.VV. (a cura di R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti), *Commentario alla Costituzione*, Milano, 2006, pp. 1023-1025.

<sup>30</sup> Si badi bene che è lo stesso governo che, con la precisa intenzione di produrre un cambiamento di giurisprudenza, aveva presentato proposta di modifica dell'art. 51 Cost., la cui riforma sarebbe entrata in vigore appena 5 mesi dopo il deposito della decisione. L'articolo sottoposto a revisione era proprio l'art. 51, comma 1, Cost., che, con l'aggiunta di un secondo periodo, a seguito della entrata in vigore dell'art. 1 della legge costituzionale 30 maggio 2003 n. 1 (G.U. 12 giugno 2003, n. 134), oggi recita così: "Tutti i cittadini dell'uno o dell'altro sesso possono accedere agli uffici pubblici e alle cariche elettive in condizioni di eguaglianza, secondo i requisiti stabiliti dalla legge. *A tal fine la Repubblica promuove con appositi provvedimenti le pari opportunità tra donne e uomini*" (*corsivi non testuali*).



liste presentate, qualora in esse non siano presenti candidati di entrambi i sessi, vengano dichiarate non valide dall'ufficio elettorale regionale<sup>31</sup>. Tale previsione, oltre quella secondo cui ogni lista deve prevedere la presenza di candidati di entrambi i sessi (art. 2, comma 1)<sup>32</sup>, si pone –sempre per l'Avvocatura– in contrasto con gli artt. 3, comma 1, e 51, comma 1 (vecchio testo), Cost., poiché verrebbe limitato il diritto di elettorato passivo per il conseguimento dell'equilibrio della rappresentanza dei sessi.

A seguito della sent. n. 422 del 1995, il legislatore costituzionale, attraverso due leggi costituzionali introdusse diverse e notevoli modifiche al testo costituzionale, con il preciso scopo di 'superare' il precedente giurisprudenziale. È infatti con l'art. 2 della l. cost. n. 3 del 2001 che si modifica l'intero art. 117 Cost., e nel suo novellato comma 7<sup>33</sup> si sancisce che “le leggi regionali rimuovono ogni ostacolo che impedisce la piena parità degli uomini e delle donne nella vita sociale, culturale ed economica e promuovono la parità di accesso fra uomini e donne alle cariche elettive”. Ed ancora, con l'art. 2 della l. cost. n. 1 del 2002 che si prevede, per le Regioni a Statuto speciale, che “al fine di conseguire l'equilibrio della rappresentanza dei sessi”, la legge regionale “promuove condizioni di parità per l'accesso alle consultazioni elettorali”.

Alla luce del riformato parametro costituzionale sarebbe stato sufficiente, per la Corte, fare riferimento solo ad esso e superare il bagaglio argomentativo prodotto nella sent. n. 422, ma, almeno per chi scrive, la Corte non sembra essersi limitata a tale ottica interpretativa. Infatti, pur richiamando il nuovo quadro costituzionale, il giudice delle leggi ha posto in essere una vera e propria decisione di *overruling*, dimostrando che la riforma costituzionale, prodotta per fornire un “ombrello”<sup>34</sup> alle misure riequilibratrici della rappresentanza, ha contribuito a quello che, almeno in Italia, sembra configurarsi come un processo di ‘decostituzionalizzazione’ della Carta fondamentale; e questo attraverso una “desacralizzazione”<sup>35</sup> della Carta stessa, causata da riforme

---

<sup>31</sup> L'art. 9 della legge regionale Valle D'Aosta 12 gennaio 1993, n. 3, così come modificato dall'art. 7, comma 1, legge regionale Valle D'Aosta 13 novembre 2002, n. 21, rubricato “Esame e ammissione delle liste”, dispone, al suo primo comma, che “L'Ufficio elettorale regionale entro due settimane dalla scadenza del termine stabilito per la presentazione delle liste dei candidati: a) verifica che le liste [...] comprendano un numero di candidati di entrambi i sessi [...]; dichiara non valide le liste che non corrispondano alle predette condizioni”.

<sup>32</sup> L'art. 3–bis, comma 2, della legge regionale Valle D'Aosta 12 gennaio 1993, n. 3, così come modificato dall'art. 2, comma 1, della legge regionale Valle D'Aosta 13 novembre 2002, n. 21, rubricato “Condizioni di parità tra i sessi”, dispone, al suo primo comma, che “Ogni lista di candidati all'elezione del Consiglio regionale deve prevedere la presenza di candidati di entrambi i sessi”.

<sup>33</sup> Vedi, R. Romboli, “Le modifiche al Titolo V della parte seconda della Costituzione. I. Premessa”, in *Foro italiano*, 2001, V, pp. 190–192; A. Deffenu, “Art. 117, 7° co.”, in AA.VV. (a cura di R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti), *Commentario alla Costituzione*, Torino, 2006, pp. 2301 e ss.; M. Cartabia, “Il principio della parità tra uomini e donne nell'art. 117, 7° comma”, in AA.VV. (a cura di T. Groppi e M. Olivetti), *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo titolo V*, Torino, 2003, pp. 129–134.

<sup>34</sup> Cfr., G. Brunelli, “Un “ombrello” costituzionale per le azioni positive elettorali”, in *Quaderni costituzionali*, 3/2002, pp. 615–617.

<sup>35</sup> Cfr., L. Gianformaggio, “La promozione della parità di accesso alle cariche elettive in Costituzione”, in AA.VV. (a cura di R. Bin, G. Brunelli, A. Pugiotto, P. Veronesi), *La parità dei sessi nella rappresentanza politica ... cit.*, p. 78; L. Carlassare, “Considerazioni conclusive”, in AA.VV. (a cura di R. Bin, G. Brunelli, A. Pugiotto, P. Veronesi), *La*

prodotte anche se non strettamente necessarie. Dunque, come ha argomentato autorevole dottrina<sup>36</sup>, sembrerebbe che sia opportuno rivolgersi alla Costituzione per soli fini di “manutenzione”.

La Corte ribalta, punto per punto, il suo precedente, ovvero la formulazione neutra della norma e l'introduzione delle misure di riequilibrio imposte *ex lege*. Partendo dal primo punto, la Corte, se aveva rifiutato il carattere ‘neutro’ della previsione normativa, poiché l'ausilio interpretativo dell'*original intent* svelava la mancanza di neutralità della stessa, ora, con la sent. n. 49 del 2003, si limita a sottolineare ciò che risulta essere evidente: la previsione che le liste siano formate da rappresentanti di *entrambi i sessi* significa rispettare la parità dei sessi e non introdurre differenziazioni in relazione al sesso dei candidati o degli aspiranti alla candidatura<sup>37</sup>. Il vero e proprio ribaltamento del precedente sta, però, nell'aver risolto lo stretto connubio tra ‘candidabilità’ ed ‘eleggibilità’: “le disposizioni contestate non pongono l'appartenenza ad uno o all'altro sesso come requisito ulteriore di eleggibilità [...] l'obbligo imposto dalla legge, e la conseguente sanzione di invalidità, concernono solo le liste e i soggetti che le presentano”<sup>38</sup>. Detto altrimenti, il vincolo delle quote non è in alcun modo condizionato dal sesso dei candidati, dal momento che ricade nella fase della candidabilità, in un sistema che lascia poi libero l'elettore, il quale può scegliere tra più.

La Corte non si ferma qui, ma va oltre, e cerca di dare risposte ultronee. Infatti, erano state sollevate, da autorevole dottrina<sup>39</sup>, diverse criticità rispetto al fatto che la previsione di quote di lista avrebbe, fra l'altro, interessato coloro i quali, aspirando ad occupare un posto in lista, si sarebbero vista negare tale ambizione e con essa il “diritto di aspiranti candidati ad essere inclusi in lista”. Ebbene, la Consulta parla di tale diritto come di un diritto “ipotetico”, poiché, visto che la formazione delle liste è di esclusivo appannaggio dei presentatori, non si è di fronte ad alcun metodo “concorsuale in relazione al quale un soggetto non incluso nelle liste possa vantare una posizione giuridica di priorità ingiustamente sacrificata a favore di un altro soggetto in essa incluso”<sup>40</sup>.

---

*parità dei sessi nella rappresentanza politica ... cit.*, p. 245, secondo l'A. “donne e uomini *devono essere messi in condizione di accedere* alle cariche in modo *eguale*; questo è [era] il senso della disposizione costituzionale, cui dunque non servirebbero aggiunte” (*corsivi dell'A.*).

<sup>36</sup> Cfr., A. Pizzorusso, “La Costituzione. I valori da conservare, le regole da cambiare”, Torino, 1995, p. 161.

<sup>37</sup> “Sia perché la legge fa riferimento indifferentemente a candidati “di entrambi i sessi”, sia perché da essa non discende alcun trattamento diverso di un candidato rispetto all'altro in ragione del sesso”, così la sent. n. 49 del 2003 (punto 3.2 del *considerato in diritto*).

<sup>38</sup> Sent. n. 49 del 2003 (punto 3.1 del *considerato in diritto*).

<sup>39</sup> Cfr., M. Luciani, “La questione del sesso del voto. L'elettorato passivo e la quota riservata alle donne”, in *Italia Oggi, del 18 settembre 1995*, p. 11; G. Brunelli, “Le ‘quote’ riprendono quota? ... *cit.*”, p. 540; G. Cinanni, “Leggi elettorali e azioni positive in favore delle donne”, in *Giurisprudenza costituzionale*, 5/1995, p. 3292; G. Luchena, “Le azioni positive nelle recenti riforme costituzionali: il difficile equilibrio tra misure preferenziali e tutela delle posizioni soggettive dei terzi”, in *Rassegna parlamentare*, 2/2003, pp. 443 e ss.

<sup>40</sup> Sent. n. 49 del 2003 (punto 3.1 del *considerato in diritto*). Tale argomentazione era già stata fatta propria dalla dottrina, cfr., A. D'Aloia, “Le «quote» elettorali in favore delle donne ... *cit.*”, p. 62.

La Corte, così come sinteticamente aveva inserito l'argomentazione sul carattere unitario della rappresentanza elettiva, allo stesso modo se ne libera, limitandosi ad affermare che non vi è alcun contrasto con i principi che regolano la rappresentanza politica, poiché non si costituisce “alcuna relazione giuridicamente rilevante fra gli elettori, dell'uno e dell'altro sesso e gli eletti dello stesso sesso”<sup>41</sup>.

A questo punto, bisogna sottolineare il fatto che una premessa posta nella sent. n. 422 del 1995 piuttosto che essere superata è stata riaffermata: la misura legislativa tendente al riequilibrio è legittima nella misura in cui non incide “direttamente sul contenuto stesso di quei medesimi diritti, rigorosamente garantiti in egual misura a tutti i cittadini in quanto tali”<sup>42</sup> e fra i quali rientra il diritto di elettorato passivo.

La Corte, dunque, dicotomizza misure di riequilibrio legittime (‘misure antidiscriminatorie’, ‘azioni positive’ deboli, ‘azioni positive atipiche’) e, di contro, illegittime (‘azioni positive’ forti<sup>43</sup>, ‘azioni positive tipiche’<sup>44</sup>). Costituzionalmente possibili sono tutte quelle misure che garantiscono le pari opportunità dei punti di partenza (parità di *chances*) e non quelle che dovessero garantire il risultato elettorale (imposto con legge): norme ‘antidiscriminatorie’ vs ‘azioni positive’, dunque<sup>45</sup>.

A questo punto, la Corte, richiamando le nuove leggi costituzionali<sup>46</sup> –ma solo a conclusione del proprio argomentare–, chiarisce che le nuove disposizioni costituzionali costituiscono un obbligo imposto dalla Carta costituzionale alle Regioni (sia ordinarie che speciali) di porre in essere azioni promozionali che interessino la legislazione elettorale, affinché sia assicurata la parità di accesso alle consultazioni. Non si rileva, infine, alcun richiamo alla Carta europea dei diritti fondamentali (allora, ancora chiamata Carta di Nizza).

L'aver stabilito che l'obiettivo del riequilibrio pone come “doveroso” l'impiego di norme antidiscriminatorie ha fatto sì che tutte le Regioni abbiano introdotto le misure suddette a livello sia

---

<sup>41</sup> Sent. n. 49 del 2003 (punto 3.3 del *considerato in diritto*).

<sup>42</sup> Sent. n. 49 del 2003 (punto 3.1 del *considerato in diritto*).

<sup>43</sup> Cfr., G. Brunelli, “La parità dei sessi nella rappresentanza politica: le questioni aperte”, in AA.VV. (a cura di R. Bin, G. Brunelli, A. Pugiotto, P. Veronesi), *La parità dei sessi nella rappresentanza politica ... cit.*, p. 19.

<sup>44</sup> Cfr., A. Deffenu, “La parità tra i sessi nella legislazione elettorale di alcuni paesi europei ... cit.”, pp. 644–645.

<sup>45</sup> “Non possono infatti considerarsi tali [, cioè come azioni positive] le norme che, limitandosi ad assicurare ai cittadini di entrambi i sessi la possibilità di partecipare alle competizioni elettorali senza attribuire privilegi o favori, hanno solo funzione *antidiscriminatoria*, ossia mirano a determinare *pari* condizioni per tutti; né, d'altra parte, attribuiscono direttamente alcun risultato, ma soltanto *parità di chances*”, così L. Carlassare, “L'integrazione della rappresentanza: un obbligo per le Regioni ... cit.”, p. 47.

<sup>46</sup> La legge costituzionale n. 2 del 2001, integrando gli statuti delle Regioni ad autonomia speciale, ha espressamente attribuito alle leggi elettorali delle Regioni il compito di promuovere “condizioni di parità per l'accesso alle consultazioni elettorali”, e ciò proprio “al fine di conseguire l'equilibrio della rappresentanza dei sessi” (art. 15, secondo comma dello Statuto Valle d'Aosta; art. 3, primo comma, dello Statuto speciale per la Sicilia, modificato dall'art. 1 della legge costituzionale n. 2 del 2001; art. 15, secondo comma, Statuto speciale per la Sardegna, modificato dall'art. 3 della legge costituzionale n. 2 del 2001; art. 47, secondo comma, Statuto speciale per il Trentino–Alto Adige/Südtirol, modificato dall'art. 4 della legge costituzionale n. 2 del 2001; art. 12, secondo comma, Statuto speciale per il Friuli–Venezia Giulia, modificato dall'art. 5 della legge costituzionale n. 2 del 2001).

statutario che di legislazione elettorale.

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso, a seguito di ricorso in via principale, questioni di legittimità costituzionale, fra gli altri<sup>47</sup>, dell'art. 4, comma 3, della legge della Regione Campania 27 marzo 2009, n. 4 (legge elettorale), per violazione degli stessi parametri ritenuti violati già con le leggi elettorali che hanno portato alle decisioni prime annotate. Importante sottolineare che, differentemente dalle precedenti decisioni, il parametro costituito dall'art. 51 è stato interessato da una importante riforma<sup>48</sup>.

La norma, oggetto del controllo costituzionale, introduce, per la prima volta nell'ordinamento italiano, la c.d. 'preferenza di genere' e, trovando fondamento nell'art. 5 del nuovo Statuto della Regione Campania<sup>49</sup>, dispone la facoltà, in capo all'elettore, di esprimere uno o due voti di preferenza e l'obbligo, solo nel caso in cui l'elettore scelga di esprimere due preferenze, che una delle due riguardi un candidato di genere maschile e l'altra un candidato di genere femminile della stessa lista, pena l'annullamento della seconda preferenza: due preferenze, due generi.

Fin da subito, nella sent. n. 4 del 2010<sup>50</sup>, si legge che la finalità della legge elettorale è in linea sia con il riformato art. 51<sup>51</sup> che con l'art. 117, comma 7, Cost.; pur se il complesso quadro

---

<sup>47</sup> Non compare (stranamente) tra le disposizioni impugnate quella dell'art. 10, commi 1 e 2, della stessa legge che prevedono una quota di riserva: non è ammessa la lista nella quale uno dei due sessi è rappresentato in misura superiore ai due terzi dei candidati.

<sup>48</sup> Sulla riforma dell'art. 51 Cost., cfr., M. Ainis, "La riforma dell'art. 51 Cost. e i suoi riflessi nell'ordinamento", in AA.VV. (a cura di R. Bin, G. Brunelli, A. Pugiotto, P. Veronesi), *La parità dei sessi nella rappresentanza politica ... cit.*, pp. 25 e ss.; R. Bin, "Donne e autoreferenzialità della politica ... cit.", p. 41; L. Gianformaggio, "La promozione della parità di accesso alle cariche in Costituzione", in AA.VV. (a cura di R. Bin, G. Brunelli, A. Pugiotto, P. Veronesi), *La parità dei sessi nella rappresentanza politica ... cit.*, p. 76; G. Brunelli, "Riequilibrio di genere nella rappresentanza politica: la parola al legislatore regionale", in *www.federalismi.it*, (10 luglio 2003); A. Deffenu, "La revisione virtuale dell'art. 51 Cost.", in *Quaderni costituzionali*, 3/2002, pp. 619; A. Poggi, "Sulla riforma dell'art. 51 Cost.: le quote alla prova della democrazia paritaria", in *Quaderni costituzionali*, 3/2002, pp. 619-621; Gruppo di Astrid, "Pari opportunità. La modifica dell'articolo 51 della Costituzione e le leggi elettorali", in *www.astrid.org*; T. E. Frosini, "La Modifica dell'art. 51 Cost.: problemi e prospettive", in *www.associazionedeicostituzionalisti.it*, (2003).

<sup>49</sup> "La Regione rimuove ogni ostacolo che impedisce la piena parità delle donne e degli uomini nella vita sociale, culturale, economica, politica" (art. 2) e "al fine di conseguire il riequilibrio della rappresentanza dei sessi, la legge elettorale regionale promuove condizioni di parità per l'accesso di uomini e donne alla carica di consigliere regionale mediante *azioni positive*", così l'art. 5, comma 3, ultimo periodo.

<sup>50</sup> Sulla sentenza, v. i commenti di L. Carlassare, "La legittimità della "preferenza di genere": una nuova sconfitta della linea del Governo contro la parità", in *Giurisprudenza costituzionale*, 1/2010, pp. 81-84; M. Olivetti, "La c.d. «preferenza di genere» al vaglio del sindacato di costituzionalità. Alcuni rilievi critici", in *Ivi*, pp. 84-92; S. Leone, "La preferenza di genere come strumento per «ottenere, indirettamente ed eventualmente, il risultato di un'azione positiva»", in *Ivi*, pp. 93-100; M. Caielli, "La promozione della democrazia paritaria nella legislazione elettorale regionale: un altro "via libera" della Corte costituzionale", in *www.osservatoriosullefonti.it*, 1/2010; L. Califano, "L'assenso "coerente" della Consulta alla preferenza di genere", in *www.forumcostituzionale.it*, (12 aprile 2010); G. Ferri, "Le pari opportunità fra donne e uomini nell'accesso alle cariche elettive e la "preferenza di genere" in Campania", in *www.forumcostituzionale.it*; M. Raverarira, "Preferenza di genere: azione positiva o norma antidiscriminatrice", in *www.federalimi.it*, (3 febbraio 2010). Cfr. il contributo di M. Caielli, pubblicato prima della sentenza, sulla nuova legge elettorale della Regione Campania "La nuova legge elettorale della Regione Campania: a sostegno della costituzionalità delle norme di promozione della democrazia paritaria", in *www.federalismi.it* (2 settembre 2009).

<sup>51</sup> Norma positivizzata per ottenere un riequilibrio della rappresentanza dei sessi. È con l'ord. n. 39 del 2005 (inammissibilità) che, per la prima volta dopo la sua riforma, è sottoposta ad interpretazione la disposizione contenuta nel novellato art. 51 Cost. Anche se la questione non interessava la materia elettorale, ma quella di pubblico impiego,

normativo risulta ispirato all'art. 3, comma 2, Cost. –come precisato dalla stessa Corte– e, per questo, tendente ad attuare mezzi per realizzare l'effettiva parità di uomini e di donne nell'accesso alle cariche elettive, ciò non significa che non possano essere vari e diversificati i mezzi rivolti al raggiungimento dell'eguaglianza sostanziale. Tali mezzi, però, non devono tendere all'attribuzione di un maggiore successo elettorale ad un soggetto anziché ad un altro, per il sol fatto di appartenere ad un determinato sesso, ma piuttosto alla rimozione di tutti quegli ostacoli<sup>52</sup> che impediscono alle donne di raggiungere determinati risultati, pur senza “attribuire loro direttamente quei risultati medesimi”<sup>53</sup>. Ritorna, dunque, la stessa dicotomia tra misure legittime (tendenti al riequilibrio senza alcuna imposizione) e illegittime (prefiguranti il risultato elettorale).

Questa linea divisoria fa sì che la Corte debba chiarire se la norma sottoposta al suo vaglio rientri nelle prime misure o nelle seconde: e lo fa affermando che la c.d. ‘preferenza di genere’ rientra nella prima misura, che risulta, per questo, legittima<sup>54</sup> per due ordini di motivi. Il primo è che la doppia preferenza per l'elettore è meramente facoltativa, nel senso che l'obbligo di scegliere un candidato di sesso diverso da quello indicato nella prima preferenza è solo eventuale e discende dalla libera volontà, che rimane in capo all'elettore, di avvalersi della possibilità di esprimere una seconda preferenza. Inoltre, nel caso in cui tale obbligo non fosse rispettato e si scegliesse di attribuire la seconda preferenza ad un candidato di sesso uguale a quello su cui era ricaduta la prima scelta, la conseguenza sarebbe una invalidità soltanto della seconda preferenza e non già dell'intero voto<sup>55</sup>. Questa misura –che si ripete essere facoltativa– fa sì che si debba guardare ad essa come azione promozionale del riequilibrio e non già come azione che lo impone.

Dunque, il fatto che la misura della legislazione campana, anche se in astratto, non potrebbe comportare alcun cambiamento alla situazione di rappresentanza tutta squilibrata in favore del sesso maschile, fa sì che la norma sia dichiarata costituzionalmente legittima.

La Corte, al fine di sciogliere le varie criticità insite in una legislazione del genere, va oltre,

---

tale ordinanza si porta all'attenzione, perché, con essa, la Corte precisa che il cambiamento del parametro costituzionale non permette più di interpretare l'art. 51 Cost. come una “sorta di specificazione del principio di uguaglianza formale”. Sull'utilità che la modifica dell'art. 51 Cost. sarebbe servita alla Corte affinché potesse cambiare giurisprudenza, cfr., M. Ainis, “La riforma dell'art. 51 Cost. e i suoi riflessi sull'ordinamento”, in AA.VV. (a cura di R. Bin, G. Brunelli, A. Pugiotto, P. Veronesi), *La parità dei sessi nella rappresentanza politica ... cit.*, pp. 34 e ss.

<sup>52</sup> Sull'interpretazione da dare all'art. 3, comma 2, Cost., secondo cui gli ‘ostacoli’ sono anche politici, si era espresso in dottrina, A. D'Aloia, *Eguaglianza sostanziale e diritto diseguale. Contributo allo studio delle azioni positive nella prospettive costituzionali*, Padova, 2002, p. 364.

<sup>53</sup> La Corte richiama esplicitamente il suo precedente costituito dalla sent. n. 422 del 1995.

<sup>54</sup> È la stessa Corte a riconoscere che la misura, pur rientrando in quella che definisce “eguaglianza di opportunità”, risulta essere “particolarmente” rafforzata; essa non rientra, dunque, fra quelle misure che la stessa Corte aveva dichiarato come ‘misure minime’.

<sup>55</sup> “La parità di *chances* dei candidati sarebbe forse meglio garantita se la sanzione prevedesse l'annullamento di entrambe le preferenze, in quanto le conseguenze della violazione della norma sulla preferenza di genere verrebbero subite in eguale misura dai due candidati di sesso maschile (o femminile) prescelti”, così M. Caielli, “La promozione della democrazia paritaria nella legislazione elettorale regionale: un altro “via libera” della Corte costituzionale ... *cit.*”, p. 11.

specificando il secondo punto di legittimità: non vi è alcuna difformità rispetto all'articolo 48 Cost., poiché la libertà di voto viene garantita ogni qual volta l'elettore può esprimere senza limitazione alcuna la sua scelta. La Consulta specifica che non possono essere considerati come limite né il numero delle preferenze esprimibili né l'obbligo della preferenza di genere, perché la condizione di genere (misura neutra) è imposta solo allorché l'elettore decide di esprimere liberamente la propria preferenza. "Si tratta di una facoltà aggiuntiva, che allarga lo spettro delle possibili scelte elettorali –*limitato ad una preferenza in quasi tutte le leggi elettorali*– introducendo, solo in questo ristretto ambito, una norma riequilibratrice volta ad ottenere, indirettamente ed eventualmente, il risultato di una azione positiva. Tale risultato non sarebbe, in ogni caso, effetto della legge ma della libera scelta degli elettori cui si attribuisce uno specifico strumento utilizzabile a loro discrezione"<sup>56</sup>.

In ultimo, bisogna sottolineare, come è già stato fatto<sup>57</sup>, che la norma campana trova fondamento nell'art. 5 del nuovo Statuto della Regione Campania<sup>58</sup>. Questa precisazione si pone in contrasto con quella (recente) giurisprudenza costituzionale che nega rilevanza giuridica alle disposizioni di mero principio contenute nella fonte statutaria<sup>59</sup>.

La sentenza si chiude con una nota di crudo (perché veritiero) realismo sul difficile raggiungimento di una "democrazia paritaria", "giacché resistenze culturali e sociali, ancora largamente diffuse, potrebbero frustrare l'intento del legislatore regionale, perpetuando la situazione esistente, che presenta un vistoso squilibrio di genere nella rappresentanza sia nella Regione Campania sia, più in generale, nelle assemblee elettive della Repubblica italiana"<sup>60</sup>.

---

<sup>56</sup> Così la sent. n. 4 del 2010 (punto terzo del *considerato in diritto*) (*corsivi nostri*). Criticamente, su tale passaggio, M. Olivetti, "La c.d. «preferenza di genere» al vaglio del sindacato di costituzionalità. Alcuni rilievi critici ... *cit.*, p. 89.

<sup>57</sup> M. Raverarira, "Preferenza di genere: azione positiva o norma antidiscriminatoria ... *cit.*, p. 4.

<sup>58</sup> "Al fine di conseguire il riequilibrio della rappresentanza dei sessi, la legge elettorale promuove condizioni di parità per l'accesso di uomini e donne alla carica di consigliere regionale mediante azioni positive". Un fondamento, però, non del tutto coerente, perché se la fonte statutaria prevede l'adozione delle 'azioni positive' ('obbligo di risultato' e, dunque, incostituzionali), la legge elettorale assume azioni antidiscriminatorie (legittime).

<sup>59</sup> Cfr., sentt. nn. 372, 378 e 379 del 2004. Su queste cfr., P. Passaglia, "Il controllo di legittimità costituzionale degli Statuti ordinari", in AA.VV. (a cura di R. Romboli), *Aggiornamenti in tema di processo costituzionale (2005–2007)*, Torino, 2008, p. 166–168; T. Martines, A. Ruggeri, C. Salazar, *Lineamenti di diritto regionale*, Milano, 2008, pp. 140 e ss.; T. Groppi, "Per Emilia-Romagna, Toscana e Umbria la Consulta indica i limiti agli statuti", in *Diritto e Giustizia*, 47/2004, p.16; E. Rossi, "Principi e diritti nei nuovi statuti regionali", in *Rivista di diritto costituzionale*, Torino, 2005, pp. 51 e ss.; R. Bin, "Perché le Regioni dovrebbero essere contente di questa decisione"; P. Caretti, "La disciplina dei diritti fondamentali è materia riservata alla Costituzione", A. Ruggeri, "La Corte, la "denormativizzazione" degli statuti regionali e il primato del diritto politico sul diritto costituzionale", tutti in *Le Regioni*, 1-2/2005. Sulla diversità delle norme richiamanti il principio delle pari opportunità e le altre disposizioni statutarie sui principi, cfr., M. C. Grisolia, "Osservazioni sul principio delle pari opportunità negli statuti e sulla «lettura» della Corte costituzionale della fonte statutaria", in AA.VV. (a cura di G. Di Cosimo), *Statuti atto secondo. Le Regioni e la nuova stagione statutaria*, Macerata, 2007, pp. 369 e ss.; M. D'Amico, *I diritti contesi*, Milano, 2008, p. 124.

<sup>60</sup> Così la sent. n. 4 del 2010 (punto quarto del *considerato in diritto*).

## 2. A che punto stanno le Regioni? Nuovi statuti e nuove leggi elettorali: una panoramica

È opportuno, a questo punto, analizzare la normativa statutaria e legislativa regionale in tema di accesso delle donne alle cariche elettive, visto l'obbligo gravante sulle Regioni<sup>61</sup> (sia ordinarie che speciali).

Si cercherà, pertanto, di dare contezza della situazione della normativa regionale analizzando le disposizioni presenti negli Statuti, ma, soprattutto, nelle leggi elettorali regionali, alla luce della indisponibilità per gli statuti di disciplinare la materia elettorale, così come chiaramente affermato dalla Corte costituzionale nella sua prima sentenza in materia statutaria<sup>62</sup>. Gli Statuti, sempre secondo la Corte costituzionale, contengono (*rectius*, possono contenere) affermazioni di mero principio (proclamazioni di finalità da perseguire) alle quali, però, non può essere riconosciuta alcuna efficacia giuridica, anche se sono materialmente inserite in un atto-fonte.

Negli statuti delle Regioni ordinarie<sup>63</sup>, diverse sono le disposizioni che riguardano le pari opportunità uomo-donna in materia elettorale e che si trovano nelle disposizioni di principio; se in molti statuti si parla espressamente di 'azioni positive' per la realizzazione di una effettiva 'democrazia paritaria' (Abruzzo<sup>64</sup>, Campania<sup>65</sup>, Lazio<sup>66</sup>, Liguria<sup>67</sup>, Lombardia<sup>68</sup>, Molise<sup>69</sup>,

---

<sup>61</sup> Cfr., sent. n. 49 del 2003 (punto quarto del *considerato in diritto*).

<sup>62</sup> Cfr., sent. n. 2 del 2004 (punto 4 del *considerato in diritto*) sullo Statuto della Regione Calabria.

<sup>63</sup> Non hanno ancora novellato il proprio Statuto, o comunque non si è ancora concluso l'intero *iter* di approvazione, le regioni: Basilicata, Molise, Veneto.

<sup>64</sup> Statuto Regione Abruzzo (l. reg. n. 9/2005): l'art. 6, rubricato "L'uguaglianza tra uomini e donne", dispone che: "La Regione riconosce e valorizza le differenze di genere e promuove l'uguaglianza di tutti i diritti, *garantisce le pari opportunità tra uomini e donne in ogni campo assicurando l'effettiva parità di accesso alle cariche pubbliche ed elettive*; adotta programmi, leggi, *azioni positive* e iniziative atte a garantire e promuovere la presenza equilibrata delle donne e degli uomini nel lavoro, nello svolgimento delle attività di cura, nella rappresentanza e nella partecipazione alla vita sociale, culturale e politica".

<sup>65</sup> Statuto Regione Campania (l. reg. n. 6/2009): l'art. 5, rubricato "Valore della differenza di genere", sancisce che "1. La Regione riconosce e valorizza la differenza di genere nel rispetto della libertà e della dignità umana. 2. La Regione rimuove ogni ostacolo che impedisce la piena parità delle donne e degli uomini nella vita sociale, culturale, economica, politica, e in materia di lavoro, di formazione e di attività di cura; assicura le azioni di promozione della parità anche nelle fasi di pianificazione, attuazione, monitoraggio e valutazione delle azioni stesse. 3. La Regione, ai fini di cui al comma 2, adotta programmi, azioni ed ogni altra iniziativa tesi ad assicurare il pieno rispetto dei principi di parità, di pari opportunità e di non discriminazione ed il *riequilibrio della rappresentanza* tra donne ed uomini nelle cariche elettive nonché a promuovere condizioni di parità per l'accesso alle consultazioni elettorali e la presenza equilibrata dei due generi in tutti gli uffici e le cariche pubbliche. Al fine di conseguire il riequilibrio della rappresentanza dei sessi, la legge elettorale regionale promuove condizioni di parità per l'accesso di uomini e donne alla carica di consigliere regionale mediante *azioni positive*".

<sup>66</sup> Statuto Regione Lazio (l. statutaria n. 1/2004): l'art. 6, rubricato "Diritti e valori fondamentali", prevede che, nel suo comma 6, "[La Regione] rimuove ogni ostacolo che impedisce la piena parità delle donne e degli uomini nei vari settori di attività attraverso l'attivazione di azioni positive. Garantisce le pari opportunità tra donne e uomini nell'esercizio delle funzioni regionali ed assicura l'equilibrio tra i sessi nelle nomine e designazioni di competenza degli organi regionali".

<sup>67</sup> Statuto Regione Liguria (l. statutaria n. 1/2005, così come modificata dalla l. reg. n. 1/2007): l'art. 6, comma secondo, lett. b), rubricato "Principi dell'ordinamento e dell'azione regionale", dispone che "[La Regione] assicura, con *azioni positive*, le pari opportunità in ogni campo, sulla base dei principi di pari diritti e pari trattamento tra le donne e gli uomini".

<sup>68</sup> Statuto Regione Lombardia (l. statutaria n. 1/2008): l'art. 11, rubricato "Uguaglianza fra uomini e donne. Pari

Umbria<sup>70</sup>), in altri si precisa che la legge assicura uguali condizioni di accesso (Piemonte)<sup>71</sup>, ponendo in essere misure tendenti alla rimozione di quegli ostacoli (Veneto)<sup>72</sup> che impediscono la realizzazione del principio di cui agli artt. 51 e 117 Cost. (Emilia-Romagna)<sup>73</sup>, favorendo una adeguata rappresentanza di genere (Toscana)<sup>74</sup> o, comunque, promuovendo la parità di accesso tra gli uomini e le donne alle cariche elettive (Calabria)<sup>75</sup> o ancora, più incisivamente, garantendola (Marche<sup>76</sup>, Puglia<sup>77</sup>).

Il richiamo di tali disposizioni, anche se non rilevanti sul piano dell'efficacia giuridica, ha una sua importanza, perché riesce ad esprimere lo 'stato d'animo' del legislatore statutario per quanto riguarda il tema trattato e dunque il grado di 'sensibilità politiche' presenti nella comunità regionale al momento dell'approvazione dello Statuto. Ad una prima lettura, questa sensibilità (non riscontrabile quando si analizza il risultato della legislazione elettorale regionale) pare notevole,

---

opportunità", dispone che "1. La Regione riconosce, valorizza e garantisce le pari opportunità tra uomini e donne in ogni campo, adottando programmi, leggi, *azioni positive* atte a garantire e promuovere la democrazia paritaria nella vita [...] politica. 2. Al fine di conseguire l'equilibrio della rappresentanza di donne e uomini negli organi elettivi, la legge regionale promuove condizioni di parità per l'accesso alle cariche elettive, ai sensi degli articoli 51 e 117, settimo comma, della Costituzione. 3. La Regione promuove il riequilibrio tra entrambi i generi negli organi di governo [...]".

<sup>69</sup> Statuto Regione Molise (approvato dal Consiglio regionale con seconda deliberazione in data 22 febbraio 2011): l'art. 6, rubricato "Parità", dispone che "La Regione opera per attuare la piena parità tra uomini e donne nella vita sociale, culturale ed economica. Promuove la parità di accesso tra donne e uomini alle cariche elettive".

<sup>70</sup> Statuto Regione Umbria (l. reg. 21/2005, integrata con legge regionale 1/2010): l'art. 7 ("Parità") dispone che "1. La Regione opera per attuare la piena parità tra uomini e donne nella vita sociale, culturale, economica e politica anche con l'adozione di *azioni positive*. In particolare promuove, *con appositi provvedimenti*, pari condizioni per l'accesso alle cariche elettive".

<sup>71</sup> Statuto Regione Piemonte (l. reg. n. 1 del 2006): l'art. 13, rubricato "Pari Opportunità", dispone che "1. La Regione garantisce le pari opportunità tra donne e uomini e opera per rimuovere, con apposite leggi e provvedimenti, ogni ostacolo che impedisce la piena parità nella vita sociale, politica, culturale ed economica. 2. La legge assicura *uguali condizioni di accesso* tra donne e uomini alle cariche elettive nonché negli enti, negli organi e in tutti gli incarichi di nomina del Consiglio e della Giunta regionale".

<sup>72</sup> Statuto Regione Veneto (Proposta del nuovo Statuto, consultato in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it)): l'art. 4, comma 4, inserito nel Titolo II, rubricato "Diritti", dispone che "La Regione riconosce e valorizza le differenze di genere e rimuove ogni ostacolo che impedisce la piena parità tra uomo e donna".

<sup>73</sup> Statuto Regione Emilia-Romagna (l. statutaria n. 13/2005): l'art. 2, rubricato "Obiettivi", dispone che, "1. La Regione ispira la propria azione prioritariamente ai seguenti obiettivi: [...] b) il perseguimento della parità giuridica, sociale ed economica fra donne e uomini e la *rimozione degli ostacoli* che impediscono la piena realizzazione di tale principio, compreso l'accesso alle cariche elettive, ai sensi degli articoli 51 e 117 della Costituzione".

<sup>74</sup> Statuto Regione Toscana (l. statutaria 11 febbraio del 2005): l'art. 4, rubricato "Finalità principali", dispone, al suo punto f), che "il diritto alle pari opportunità fra donne e uomini e alla valorizzazione della differenza di genere nella vita sociale, culturale, economica e politica, anche favorendo un'adeguata rappresentanza di genere nei livelli istituzionali e di governo e negli enti pubblici".

<sup>75</sup> Statuto Regione Calabria (l. statutaria n. 24/2004): l'art. 2, comma 2, lett. d), rubricato "Principi e finalità", dispone che "La Regione ispira in particolare la sua azione al raggiungimento dei seguenti obiettivi: [...] d) la rimozione di ogni ostacolo che impedisce la piena parità degli uomini e delle donne nella vita sociale, economica e culturale, nonché la *promozione* della parità di accesso tra gli uomini e le donne alle cariche elettive".

<sup>76</sup> Statuto Regione Marche (l. statutaria n. 1/2005): l'art. 3, rubricato "Uguaglianza e differenza di genere", al suo comma 2, dispone che "[...] le leggi regionali garantiscono parità di accesso a donne e uomini alle cariche elettive e negli enti, negli organi e in tutti gli incarichi di nomina del Consiglio e della Giunta".

<sup>77</sup> Statuto Regione Puglia (l. reg. n. 7/2004): l'art. 6, inserito nel Titolo I, rubricato "Principi", dispone che "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".



visto che in diversi statuti si parla esplicitamente di adozione delle c.d. ‘azioni positive’, ovvero di azioni che incidono direttamente sul risultato elettorale; in realtà tali misure, se adottate, risulterebbero ‘dichiaratamente’ incostituzionali.

Il legislatore costituzionale, come già ricordato, ha riconosciuto nelle Regioni, sia ordinarie che speciali, il soggetto istituzionale maggiormente idoneo a favorire lo sviluppo di una democrazia paritaria nei centri di potere politico, e lo ha fatto con la legge costituzionale n. 2 del 2001 (“Disposizioni concernenti l’elezione diretta dei Presidenti delle Regioni a Statuto speciale e delle Province autonome di Trento e di Bolzano”), stabilendo che tali Regioni “promuovono condizioni di parità per l’accesso alle consultazioni elettorali”, “per l’equilibrio della rappresentanza dei sessi”, e con l’aggiunta del comma 7 all’art. 117<sup>78</sup>, Cost., disponendo che le Regioni ordinarie, con proprie leggi, “promuovono la parità di accesso alle cariche elettive”, senza dimenticare l’art. 51 Cost. che, al comma 1, così recita: “La Repubblica promuove con appositi provvedimenti le pari opportunità tra uomini e donne”<sup>79</sup>.

Il ‘potente’ strumento nella libera disposizione delle Regioni è, dunque, quello inerente alla disciplina della legge elettorale che deve essere adottata, ai sensi dell’art. 122, comma 1, Cost., “nei limiti dei principi fondamentali stabiliti con legge statale che disciplina i principi fondamentali stabiliti con legge della Repubblica”<sup>80</sup>. Bisogna, altresì, sottolineare che la legge statale che disciplina i principi fondamentali della materia (legge n. 165/2004, recante “Disposizioni di attuazione dell’art. 122, primo comma, della Costituzione”) nulla dice a riguardo del riequilibrio della rappresentanza dei sessi. Ferma restando l’obbligatorietà di tale previsione<sup>81</sup> (sent. n. 49/2003) e tenendo in debito conto le ‘linee guida’ fatte dalla Corte in tema di ‘norme antidiscriminatorie’, le Regioni che si sono date una legge elettorale, pur potendo spaziare fra diverse misure tendenti alla formazione delle liste elettorali, non hanno posto in essere, tranne qualche significativa eccezione, misure realmente incisive, per il raggiungimento dell’obiettivo costituzionalmente imposto.

Le Regioni che ad oggi si sono date una nuova legge elettorale o che hanno modificato quella

---

<sup>78</sup> Cfr., M. Cartabia, “Il principio della parità tra uomini e donne nell’art. 117, 7° comma ... *cit.*, pp. 129–133.

<sup>79</sup> Siamo dinanzi a disposti normativi non del tutto “sovrapponibili”; tali difformità terminologiche (“appositi provvedimenti”; “parità di accesso”; “pari opportunità”, “condizioni di parità”) sono per lo più causate dalla successione temporale con cui si sono avvicendate le diverse riforme. I diversi disposti normativi possono essere ricondotti, in sede interpretativa, ad “una sostanziale uniformità”, in quanto le suddette diversità sono dovute ad una mancanza di rigore formale, cfr., per tutti, G. Brunelli, “Divieto di discriminazione e diritti di cittadinanza”, in AA.VV. (a cura di C. Cavaliere), *Divieto di discriminazione e giurisprudenza costituzionale. Atti del Seminario di Perugia del 18 marzo 2005*, Torino, 2006, p. 23. L’analogia delle previsioni è stata riconosciuta dalla stessa Corte costituzionale con la sent. n. 49 del 2003 (punto 4 del *considerato in diritto*). Tende a sottolineare le differenze terminologiche presenti nelle varie disposizioni, A. Falcone, “Sistemi elettorali e democrazia paritaria: le misure di riequilibrio della rappresentanza di genere fra riforme costituzionali e legislazione di settore”, in AA.VV. (a cura di M. Scudiero), *Stabilità dell’esecutivo e democrazia rappresentativa*, Napoli, 2009, pp. 553 e ss.

<sup>80</sup> Cfr., A. Pertici, “Art. 122”, in AA.VV. (a cura di R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti), *Commentario della Costituzione*, Milano, 2006, pp. 2424 e ss.

<sup>81</sup> La cui mancanza potrebbe dar luogo, da parte della Consulta, qualora adita, ad una sentenza ‘additiva’ di incostituzionalità.

vigente sono otto (Abruzzo, Calabria, Campania, Marche, Puglia, Toscana<sup>82</sup>, Umbria, Lazio)<sup>83</sup>. Le nuove leggi elettorali possono essere suddivise tenendo presenti due criteri: quello della misura antidiscriminatoria più o meno incisiva per il raggiungimento dell'obiettivo e quello della sanzione –anche in questo caso più o meno incisiva– da attivarsi nel caso in cui non sia rispettata la misura prevista.

Analizzando preliminarmente le norme antidiscriminatorie che sono state adottate al fine di assicurare la parità di accesso alle cariche elettive degli uomini e delle donne, ai sensi degli artt. 51 e 117, comma 7, Cost., fra le meno incisive è da menzionare la legge elettorale della Regione Calabria<sup>84</sup>, predisposta sulla linea di quella valdostana<sup>85</sup> (norma 'salvata' dalla Corte costituzionale, ma non prima di essere stata definita come misura 'minima' e comunque inefficace al raggiungimento dell'obiettivo del riequilibrio della rappresentanza<sup>86</sup>). Tale legge, infatti, dispone solo che le liste elettorali (provinciali) devono comprendere candidati di entrambi i sessi. Tutte le altre Regioni, invece, hanno adottato la previsione di una 'quota in negativo', prevedendo che in

---

<sup>82</sup> Vista la particolarità della legge elettorale toscana rispetto a tutte le altre, vi è bisogno di una nota specifica. La legge elettorale toscana non prevede una autonoma lista regionale (c.d. 'listino') con liste provinciali a questa collegata, ma un'unica lista (provinciale) nella quale la distinzione si basa sui 'candidati'. Infatti, i candidati 'regionali' precedono in lista i candidati 'provinciali'. Le liste provinciali sono formate da uno o due candidati regionali e, distintamente, indicati, dai candidati circoscrizionali, elencati in ordine progressivo (art. 8, comma 3, l. n. 25/2004); nella stessa legge si prescrivono i limiti di candidatura: "Nelle candidature regionali quando le liste indicano due candidati, ciascun genere deve essere rappresentato" (art. 10, comma 2). Il sistema elettorale della legge toscana, dunque, accresce il grado di rappresentatività proporzionale dei voti conseguiti dai gruppi di liste presenti nell'intero territorio regionale, poiché non disponendo il Presidente della Giunta di un gruppo di consiglieri provenienti dal 'proprio listino', sono le liste provinciali ad indicare i c.d. 'candidati' regionali'. Sul sistema elettorale toscano, cfr., *amplius*, G. Tarli Barbieri, "Le riforme elettorali della Regione Toscana", in *Democrazia e diritto*, 1/2005, pp. 193–214; E. Catelani, "Statuti regionali e tutela del principio delle pari opportunità: prime leggi regionali di attuazione", in *www.federalismi.it* (7 aprile 2010), pp. 22–24; C. Fusaro – M. Rubechi, "Le nuove leggi elettorali e i nuovi statuti", in *Le istituzioni del federalismo*, 6/2005, pp. 1023–1037; G. Brunelli, "Pari opportunità elettorali e ruolo delle Regioni", in *www.forumcostituzionale.it*, p. 4; E. Catalani, "La legislazione elettorale regionale, con riferimento al principio delle pari opportunità", in AA.VV. (a cura di P. Caretti), *Osservatorio sulle fonti 2005*, Torino, 2006, pp. 167–170.

<sup>83</sup> Solo la Toscana e le Marche hanno approvato nuove leggi elettorali; le altre si sono limitate a modificare (e, per quel che ci interessa, prevedendo le misure tendenti al riequilibrio) il sistema elettorale tuttora vigente e disciplinato dalle leggi nn. 108/1968 e 43/1995.

<sup>84</sup> Legge regionale 7 febbraio 2005, n.1 ("Norme per l'elezione del Presidente della giunta regionale e del consiglio regionale") al cui articolo 1, comma 6, dispone che: "Al fine di assicurare la parità di accesso alle cariche elettive degli uomini e delle donne, ai sensi degli articoli 51 e 117, comma 7, della Costituzione, le liste elettorali devono comprendere, a pena di inammissibilità, candidati di entrambi i sessi".

<sup>85</sup> Misura talmente 'minima' che la stessa Regione ha apportato modifiche significative alla propria legge regionale. L'art. 2 ("Sostituzione dell'articolo 3 bis") della legge regionale n. 22/2007 ("Modificazioni alle leggi regionali 12 gennaio 1993, n. 3 (Norme per l'elezione del Consiglio regionale della Valle d'Aosta)") norma che "In attuazione dell'articolo 15, comma secondo, dello Statuto speciale per la Valle d'Aosta, la Regione promuove l'equilibrio della rappresentanza tra i generi e condizioni di parità per l'accesso alle consultazioni elettorali. 2. In ogni lista di candidati all'elezione del Consiglio regionale *ogni genere* non può essere rappresentato in misura inferiore al 20 per cento, arrotondando all'unità superiore".

<sup>86</sup> "Il vincolo imposto, per la sua portata oggettiva, non appare nemmeno tale da incidere propriamente, in modo significativo, sulla realizzazione dell'obiettivo di un riequilibrio nella composizione per sesso della rappresentanza. Infatti esso si esaurisce nell'impedire che, nel momento in cui si esplicano le libere scelte di ciascuno dei partiti e dei gruppi in vista della formazione delle liste, si attui una discriminazione sfavorevole ad uno dei due sessi, attraverso la totale esclusione di candidati ad esso appartenenti. Le "condizioni di parità" fra i sessi, che la norma costituzionale richiede di promuovere, sono qui imposte nella misura minima di una non discriminazione, ai fini della candidatura, a sfavore dei cittadini di uno dei due sessi", così la sent. n. 49 del 2003 (punto 4.1 del *considerato in diritto*).

ogni lista (provinciale) nessuno dei due sessi (formulazione neutra) possa essere rappresentato in misura superiore ai 2/3 (Campania, Lazio<sup>87</sup>, Marche, Puglia, Toscana, Umbria)<sup>88</sup>, ovvero al settanta per cento dei candidati (sia per le liste provinciali che regionali) (Abruzzo)<sup>89</sup>. Nessuna Regione ha, dunque, voluto normare la legge elettorale prevedendo una quota del 50% da riservare al sesso opposto a quello a cui è riservato il restante 50%<sup>90</sup>. Unica voce ‘fuori dal coro’, che è riuscita a porre in essere una previsione (legittima, secondo la sent. n. 4/2010) realmente incidente sul riequilibrio della rappresentanza, è la legge elettorale campana che ha introdotto, per la prima volta

---

<sup>87</sup> L’art. 3, comma 3, della legge regionale n. 2/2005, prevede, inoltre, che nella lista regionale (c.d. ‘listino’), a pena di inammissibilità, siano presenti entrambi i sessi in pari misura. La collocazione in lista, però, è lasciata alla libera scelta delle segreterie dei partiti, che, non essendo limitati alla disposizione alternata uomo/donna, sono nella possibilità di rendere inoperante la misura perché i seggi vengono attribuiti, in mancanza del voto di preferenza, ai candidati secondo l’ordine decrescente dei posti occupati in lista, a partire dal capolista che è candidato alla presidenza. Del resto, però, una misura di alternanza (senza il voto di preferenza), non potrebbe, vista la giurisprudenza costituzionale, uscire indenne da un eventuale scrutinio di costituzionalità.

<sup>88</sup> Regione Campania (legge regionale n. 4 del 2009), art. 10 (“Rappresentanza di genere”), comma 2: “In ogni lista nessuno dei due sessi può essere rappresentato in *misura superiore ai due terzi dei candidati*”; il comma 3 precisa: “Qualora la lista non rispetti il rapporto percentuale di cui al comma 2 *non è ammessa*”; Regione Lazio (legge regionale n. 2/2005), art. 3, comma 2: “In ogni *gruppo di liste nessuno dei due sessi può essere rappresentato in misura superiore ai due terzi dei candidati*; in caso di quoziente frazionario si procede all’arrotondamento all’unità più vicina. *I movimenti ed i partiti politici* presentatori di liste che non abbiano rispettato la proporzione di cui al presente comma *sono tenuti a versare* alla Giunta regionale l’importo del rimborso per le spese elettorali di cui alla legge 3 giugno 1999, n. 157 (Nuove norme in materia di rimborso delle spese per consultazioni elettorali e referendarie e abrogazione delle disposizioni concernenti la contribuzione volontaria ai movimenti e partiti politici), fino ad un massimo della metà, in misura direttamente proporzionale al numero dei candidati in più rispetto a quello massimo consentito. Il Presidente della Regione *determina* con proprio decreto l’ammontare della somma”; Regione Marche (legge regionale n. 135/2004), articolo 9 (“Liste provinciali, gruppi di liste e coalizioni”), comma 6: “In ogni lista provinciale, *a pena d’inammissibilità, nessuno dei due generi può essere rappresentato in misura superiore ai due terzi dei seggi assegnati alla circoscrizione*; in caso di quoziente frazionario si procede all’arrotondamento all’unità più vicina”; Regione Puglia (legge regionale n. 2/2005), art. 3 (“Numero dei Consiglieri regionali”), comma 3: “In ogni *gruppo di liste nessuno dei due sessi può essere rappresentato in misura superiore ai due terzi dei candidati*; in caso di quoziente frazionario si procede all’arrotondamento dell’unità più vicina. *I movimenti e i partiti politici presentatori di liste* che non abbiano rispettato la proporzione di cui al presente comma *sono tenuti a versare* alla Giunta regionale l’importo del rimborso delle spese elettorali di cui alla legge 3 giugno 1999, n. 157 (Nuove norme in materia di rimborso delle spese per consultazioni elettorali e referendarie e abrogazione delle disposizioni concernenti la contribuzione volontaria ai movimenti e partiti politici), fino a un massimo della metà, in misura direttamente proporzionale ai candidati in più rispetto a quello minimo consentito. Il Presidente della Regione *determina* con proprio decreto l’ammontare della somma”; Regione Toscana (legge regionale 25 del 2004), art. 8 (“Liste provinciali”), comma 4: “In ciascuna lista provinciale non possono essere presentati più di due terzi di candidati circoscrizionali dello stesso genere” e art. 10. (“Limiti di candidatura”), comma 2: “Nelle candidature regionali quando le liste indicano due candidati, ciascun genere deve essere rappresentato”; Regione Umbria (legge regionale n. 2 del 2010), art. 3 (“Elezione del Consiglio regionale. Numero dei consiglieri”), comma 3: “In ogni lista provinciale *nessuno dei due sessi può essere rappresentato in misura superiore ai due terzi dei candidati*; in caso di quoziente frazionario si procede all’arrotondamento all’unità più vicina. *I movimenti e i partiti politici* presentatori di liste provinciali che non abbiano rispettato la proporzione di cui al presente comma *sono tenuti a versare* alla Regione una somma pari al rimborso delle spese elettorali di cui alla legge 3 giugno 1999, n. 157 (Nuove norme in materia di rimborso delle spese per consultazioni elettorali e referendarie e abrogazione delle disposizioni concernenti la contribuzione volontaria ai movimenti e partiti politici), fino a un massimo della metà, in misura direttamente proporzionale ai candidati in eccesso rispetto al numero minimo consentito. L’ammontare della somma è *stabilito* con decreto del Presidente della Giunta regionale su conforme deliberazione dell’Ufficio di presidenza del Consiglio regionale”. (*corsivi nostri*).

<sup>89</sup> A seguito della legge n. 9 del 2005 il cui art. 1 modifica il comma 1 dell’art. 1 della legge regionale n. 42/2004, che dispone che le parole “due terzi” sono sostituite dalle parole “settanta per cento”, e che dopo le parole “in ogni lista provinciale” sono inserite le parole “e regionale”.

<sup>90</sup> Cfr., L. Carlassare, “Parere sulla legittimità costituzionale della previsione di una quota del 50% riservata alle candidature femminili”, in [www.power-gender.org](http://www.power-gender.org)

nell'ordinamento italiano, la c.d. 'preferenza di genere'; infatti nell'art. 4, comma 3, della legge n. 4 del 2009 si legge che "L'elettore può esprimere, nelle apposite righe della scheda, uno o due voti di preferenza, scrivendo il cognome ovvero il nome ed il cognome dei due candidati compresi nella lista stessa. *Nel caso di espressione di due preferenze, una deve riguardare un candidato di genere maschile e l'altra un candidato di genere femminile della stessa lista, pena l'annullamento della seconda preferenza*"<sup>91</sup>.

Abbiamo classificato queste misure secondo l'ottica della 'incidenza', ovvero della capacità di influire sul riequilibrio della rappresentanza; a dir il vero, qualunque previsione adottata per il riequilibrio della rappresentanza è una variabile sulla quale insiste l'altro criterio, quello della 'sanzione' da prevedere nel caso in cui la lista non sia stata predisposta seguendo le prescrizioni normative. Più incisiva sarà la sanzione, maggiore sarà il rispetto della 'quota' prevista dalla legge da parte dei partiti politici presentatori delle liste. Anche in questo caso, siamo dinanzi ad una dicotomia: da una parte troviamo misure che arrestano la corsa alla competizione elettorale (inammissibilità, invalidità)<sup>92</sup>, dall'altra sono previste mere sanzioni di tipo pecuniario<sup>93</sup>. Fra le due, la meno incisiva risulta essere sicuramente la sanzione pecuniaria, che, soprattutto per i partiti politici che dispongono di una forte stabilità economica, non rappresenta un vincolo negativo per l'adozione di misure tendenti all'equilibrio di genere. L'inadeguatezza del vincolo, non del tutto dissuasivo, viene favorita dalla previsione legislativa secondo la quale è il Presidente della Regione (molto probabilmente eletto anche grazie a quelle liste 'dimidiate' attraverso una precisa volontà partitica) a determinare, con proprio decreto, l'ammontare della somma da versare, attraverso una scelta altamente discrezionale, potenzialmente determinabile a seguito di influenza politica sulla quale sarebbe ingenuo non porre l'attenzione<sup>94</sup>.

---

<sup>91</sup> La legge campana prevede una duplice sanzione: annullamento della seconda preferenza se la mancanza riscontrata è inerente alla stessa; inammissibilità dell'intera lista se nella lista medesima è rappresentato un solo sesso in misura superiore ai due terzi dei candidati.

<sup>92</sup> In riferimento alle liste provinciali: Calabria (art. 1, comma 6, della l. r. n. 1/2005); Campania (art. 10, comma 3, della l. r. n. 4/2009); Marche (art. 9, comma 6, della l. r. n. 27/2004); Toscana (artt. 5, comma 1, lett. c., l. r. n. 74/2004 e 8, comma 4., della l. r. n. 25/2004). In riferimento alle liste regionali: Lazio (art. 3, comma 3, l. r. n. 2/2005). La legge elettorale della Regione Abruzzo non contiene alcuna sanzione sia per le liste provinciali che per quelle regionali.

<sup>93</sup> Lazio (art. 3, comma 2, l. r. n. 2/2005); Puglia (art. 3, comma 3, l. r. n. 2/2005); Umbria (art. 3, comma 3, l. r. n. 2/2010).

<sup>94</sup> Regione Lazio (legge regionale n. 2/2005), art. 3, comma 2: "I movimenti ed i partiti politici presentatori di liste che non abbiano rispettato la proporzione di cui al presente comma *sono tenuti a versare* alla Giunta regionale l'importo del rimborso per le spese elettorali di cui alla legge 3 giugno 1999, n. 157, fino ad un massimo della metà, in misura direttamente proporzionale al numero dei candidati in più rispetto a quello massimo consentito. Il Presidente della Regione *determina* con proprio decreto l'ammontare della somma"; Regione Puglia (legge regionale n. 2/2005), art. 3, comma 3: "I movimenti e i partiti politici presentatori di liste che non abbiano rispettato la proporzione di cui al presente comma *sono tenuti a versare* alla Giunta regionale l'importo del rimborso delle spese elettorali di cui alla legge 3 giugno 1999, n. 157, fino a un massimo della metà, in misura direttamente proporzionale ai candidati in più rispetto a quello minimo consentito. Il Presidente della Regione *determina* con proprio decreto l'ammontare della somma". Differentemente, la legge umbra prevede che il decreto sia conforme alla deliberazione dell'Ufficio di presidenza del Consiglio regionale.

Dunque, non pare considerevole la previsione secondo la quale “i movimenti ed i partiti politici presentatori di liste che non abbiano rispettato la proporzione di cui al presente comma *sono tenuti a versare* alla Giunta regionale l’importo del rimborso per le spese elettorali di cui alla legge 3 giugno 1999, n. 157 (“Nuove norme in materia di rimborso delle spese per consultazioni elettorali e referendarie e abrogazione delle disposizioni concernenti la contribuzione volontaria ai movimenti e partiti politici”), fino ad un massimo della metà, in misura direttamente proporzionale al numero dei candidati in più rispetto a quello massimo consentito”<sup>95</sup>. Pare opportuno ripensare a tale sanzione predisponendo un meccanismo di tipo automatico attraverso il quale venga disposta la sanzione pecuniaria, la quale, a sua volta, dovrà essere realmente proibitiva per dissuadere il soggetto politico che intendesse non rispettare la ‘riserva di quota di genere’.

La criticità maggiore, anche in questo caso già sottolineata dalla dottrina che si è interrogata sul tema oggetto di analisi<sup>96</sup>, si riscontra in due Regioni. Le Regioni Lazio e Puglia prevedono un “anomalo”<sup>97</sup> computo delle candidature per il rispetto del vincolo della rappresentanza dei generi: il vincolo dei 2/3 non si impone ad ogni ‘singola lista’ all’interno della Regione tutta, ma riguarda l’intero ‘gruppo di liste’. Tale previsione, come è stato sottolineato<sup>98</sup>, risulta ancor meno garantistica di quelle valdostana e calabrese, perché il rispetto del limite è fatto salvo anche se una intera lista non prevede nessuna misura antidiscriminatoria alla luce di una maggiore presenza in altra lista.

Bisogna, a questo punto, osservare i dati riguardanti la composizione (di genere) dei consigli regionali, così come determinati dalle tornate elettorali del marzo 2010. A livello di singole Regioni, i dati non sono brillanti soprattutto in quelle Regioni caratterizzate dall’aver adottato, nelle leggi elettorali, misure per così dire ‘minime’. Ed infatti, la Calabria conosce una composizione consiliare tutta al maschile con 50 consiglieri uomini su 50 (le cose sono andate peggio (!) rispetto alla scorsa tornata elettorale, dove almeno erano presenti due donne); stessa percentuale (su 30 consiglieri eletti) si ritrova nelle Regioni Basilicata e Molise. In una posizione diametralmente

---

<sup>95</sup> Vedi le nt. 93 e 94.

<sup>96</sup> A. Falcone, “Sistemi elettorali e democrazia paritaria: le misure di riequilibrio della rappresentanza di genere fra riforme costituzionali e legislazione di settore ... *cit.*, pp. 561 e ss.; *Id.*, “Parità di genere e accesso alle cariche elettive pubbliche”, in AA.VV. (a cura di S. Gambino), *Diritto regionale*, Milano, 2009, pp. 415–417; E. Catelani, “La tutela delle pari opportunità nei nuovi statuti e nella legislazione elettorale regionale”, in AA.VV. (a cura di E. Catelani, E. Cheli), *I principi negli statuti regionali*, Bologna, 2008, pp. 254–256; *Id.*, “Statuti regionali e tutela del principio delle pari opportunità ... *cit.*, pp. 20–21. In generale, sugli statuti e sui sistemi elettorali regionali, cfr. B. Pezzini, “Il riequilibrio di genere nella legislazione elettorale”, in AA.VV. (a cura di R. D’Alimonte, C. Fusaro), *La legislazione elettorale italiana*, Bologna, 2008, pp. 111 e ss.; P.L. Petrillo, “Democrazia paritaria, «quote rosa» e nuovi statuti regionali”, in M. Carli, G. Carpani, A. Siniscalchi (a cura di), *I nuovi statuti delle Regioni ordinarie. Problemi e prospettive*, Bologna, 2006, pp. 539 e ss.; F. Pastore e S. Ragone, “Voto di preferenza e rappresentanza di genere nella legislazione elettorale regionale”, in [www.amministrazioneincammino.it](http://www.amministrazioneincammino.it), pp.13–15.

<sup>97</sup> E. Catelani, “La tutela delle pari opportunità nei nuovi statuti e nella legislazione elettorale regionale ... *cit.*, p. 255.

<sup>98</sup> Cfr., ult. *Op. cit.*, p. 255.

opposta si trova il Consiglio regionale campano, che ha adottato, come visto, la legge elettorale non solo più innovativa, ma anche più incisiva per il riequilibrio della rappresentanza di genere. Si contano ben (*sic!*) 14 consigliere donne e 46 uomini su un totale di 60 consiglieri regionali. Si potrebbe dire, a questo punto, che la nuova legge elettorale ha dato i suoi frutti. Ed infatti, rispetto a tutte le altre Regioni che hanno previsto diverse misure di quote<sup>99</sup>, la previsione della legge campana (oltre alla previsione dei 2/3) è riuscita ad incidere in maniera significativa sul riequilibrio della rappresentanza, anche se il 25% di consiglieri donne è ancora lontano dalla percentuale del 30% ‘richiesta’ dall’Unione europea<sup>100</sup>.

Il positivo esito dell’elezione campana non è legato esclusivamente alla previsione normativa della ‘preferenza di genere’, ma anche ad un’altra fattispecie ancora più incisiva per una ‘emancipazione’ femminile nel campo della politica. Mi riferisco all’obbligo, imposto ai vari soggetti politici, secondo il quale “In occasione delle elezioni regionali, i soggetti politici devono assicurare la *presenza paritaria* di candidati di entrambi i generi nei programmi di *comunicazione politica* offerti dalle emittenti radiotelevisive pubbliche e private e, per quanto riguarda i *messaggi autogestiti* previsti dalla vigente normativa sulla campagne elettorali, devono *mettere in risalto con pari evidenza* la presenza di candidati di entrambi i generi nelle liste presentate dal soggetto politico che realizza il messaggio”<sup>101</sup>. Una misura questa<sup>102</sup> che intende incidere in maniera significativa su una fase (quella della comunicazione politica) che risulta essere, non solo ma soprattutto oggi, la ‘strada’ più sicura per il successo politico: non basta essere candidato, ma è necessario essere un candidato conosciuto, che abbia visibilità. Senza queste misure, d’altronde, -come si è più sopra fatto notare- la mera previsione di quote non riesce ad incidere sul risultato dell’elezione. Prevedere la presenza di entrambi i sessi nelle liste e poi renderne ‘visibile’ uno solo significa vanificare la misura tendente al riequilibrio della rappresentanza politica ovvero ridurre sensibilmente la sua reale (*rectius*, potenziale) portata.

Dunque, allo stato attuale, oltre che nel caso della misura presente nella legge campana, positiva

---

<sup>99</sup> Emilia–Romagna (10 donne e 40 uomini, 20% donne); Lazio (10 donne e 61 uomini, 14% donne); Liguria (6 donne e 35 uomini, 15% donne); Lombardia (7 donne e 73 uomini, 9% donne); Marche (7 donne e 36 uomini, 16% donne), Piemonte (9 donne e 51 uomini, 15% donne), Puglia (7 donne e 63 uomini, 9% donne); Toscana (11 donne e 44 uomini, 20% donne); Umbria (5 donne e 26 uomini, 16% donne) e Veneto (4 donne e 56 uomini, 7% donne). Per apprezzare nella loro concreta portata le potenzialità (a dir poco minimali) delle riserve di lista, pare opportuno richiamare la percentuale dei candidati donne elette nei consigli regionali a seguito delle elezioni del 2005: Basilicata (3 donne e 27 uomini, 10% donne); Emilia–Romagna (5 donne e 45 uomini, 10% donne); Lazio (11 donne e 60 uomini, 15,5% donne); Liguria (4 donne e 40 uomini, 10% donne); Lombardia (11 donne e 69 uomini, 13,8% donne); Marche (6 donne e 34 uomini, 15% donne), Piemonte (9 donne e 54 uomini, 14,3% donne), Puglia (2 donne e 68 uomini, 2,9% donne); Toscana (16 donne e 49 uomini, 24,6% donne); Umbria (5 donne e 25 uomini, 16,7% donne) e Veneto (6 donne e 54 uomini, 10% donne).

<sup>100</sup> Vedi nt. 102.

<sup>101</sup> Legge regionale campana n. 4 del 2009, art. 10, comma 4.

<sup>102</sup> Vedi, anche, l’art. 32, terzo comma, della legge statutaria del Friuli Venezia Giulia, n. 17 del 2007. Sul punto cfr., ampiamente, R. Arena e C. Salazar, “I «soggetti deboli» nella legislazione regionale calabrese”, in AA.VV. (a cura di A. Spadaro), *Istituzioni e proposte di riforma. (Un «progetto» per la Calabria)*, Napoli, 2010, p. 229.

rispetto alle altre, discreti risultati si sono visti in quelle Regioni caratterizzate da un sistema elettorale nel quale sono state predisposte misure di riequilibrio di una reale portata (2/3, 70%) ed assistite da misure sanzionatorie precise e realmente cogenti.

### 3. La legge elettorale per il Parlamento europeo: (poche) luci e (molte) ombre

Sulla materia “Elezione dei membri del Parlamento europeo” intervengono due normative: una europea, l’altra nazionale. Rispetto al tema qui trattato, va rilevata la mancanza, rispetto alla norma europea, di qualsiasi riferimento al principio della parità dei sessi e, dunque, nessuna posizione rispetto alla riserva di quota, o comunque, ad altre misure a favore del sesso sottorappresentato<sup>103</sup>. L’unica scelta fatta dall’Unione europea è quella a favore di un sistema elettorale di tipo proporzionale<sup>104</sup>. Lasciato libero di operare senza eccessive costrizioni, lo Stato italiano ha emanato la l. 8 aprile 2004, n. 90 (“Norme in materia di elezioni dei membri del Parlamento europeo e altre disposizioni inerenti ad elezioni da svolgersi nell’anno 2004”), che contiene una sola norma in tema di pari opportunità contenuta nei tre commi dell’art. 3<sup>105</sup>. Dunque, anche nella prima legge

---

<sup>103</sup> Tale mancata previsione risulta essere ancora meno comprensibile –come sarebbe comunque stata– dal momento che la U.E. ormai da qualche decennio ‘esorta’ sia gli stati membri che le istituzioni comunitarie a porre in essere azioni tendenti al riequilibrio della rappresentanza. Se è vero, come ci ricorda la stessa Consulta nella sent. n. 422 del 1995, che il Parlamento europeo, nella Risoluzione del 16 settembre del 1988, sollecitava i (soli) partiti politici ad adottare (volontariamente, *id est* senza alcun obbligo imposto *ex legge*) un programma di azioni positive al fine di arrivare al compimento di una democrazia di tipo ‘paritario’, nel 1996 è il Consiglio, con la Raccomandazione n. 694 del 1996, a rivolgersi direttamente agli Stati membri, alle associazioni e alle organizzazioni in tutti i settori della società affinché promuovano l’accesso delle donne al processo decisionale e la partecipazione equilibrata di donne e uomini negli organi decisionali. Successivamente è ancora il Parlamento europeo, con le Risoluzioni del 18 gennaio del 2001 e del 7 ottobre del 2003 ad invitare i governi degli stati membri –in particolare quelli caratterizzati da una presenza (femminile) inferiore al 30%– a fare in modo che entrambi i sessi siano equamente rappresentati in tutti i settori politici e in tutte le commissioni, a livello comunitario, regionale, nazionale e internazionale, in modo che la rappresentanza di entrambi non sia inferiore al 40%. Tale risultato può essere raggiunto (attraverso le c.d. ‘azioni positive’) e con specifici provvedimenti di tipo legislativo e con misure predisposte dagli stessi partiti politici. Intervenire sulla legislazione elettorale è un invito fatto anche dal Comitato dei Ministri con Raccomandazione n. 3/2003; in tale documento si legge che “gli Stati membri *dovrebbero*: [scritto al punto 1, paragrafo A] prevedere una eventuale modificazione della Costituzione e/o delle disposizioni legislative, nonché *azioni positive*, per favorire una partecipazione più equilibrata delle donne e degli uomini ai processi decisionali politici e pubblici [e, sempre gli Stati membri dovrebbero, così come specificato al punto 3, paragrafo A] prevedere l’adozione di riforme legislative intese a stabilire soglie di parità per le candidature alle elezioni locali, regionali, nazionali e sopranazionali. Nel caso in cui esistano liste in un sistema proporzionale, prevedere l’introduzione di sistema di alternanza uomini/donne”.

<sup>104</sup> Cfr., la Decisione del Consiglio 25 giugno e 23 settembre 2002 (art. 1, comma 1). Sulla preferenza del sistema proporzionale rispetto a quello maggioritario, cfr., F. Pastore e S. Ragone, “Voto di preferenza e rappresentanza di genere nella legislazione elettorale regionale ... *cit.*, p. 8; M. D’Amico, S. Leone, “La rappresentanza politica femminile”, in AA.VV. (a cura di M. Cartabia), *I diritti in azione. Universalità e pluralismo dei diritti fondamentali nelle Corti europee*, Bologna, 2007, p. 471; Brunelli, *Donne e politica ... cit.*, p. 93.

<sup>105</sup> Art. 3 (“Pari opportunità”): 1. *Nell’insieme* delle liste circoscrizionali aventi un medesimo contrassegno, nelle prime due elezioni dei membri del Parlamento europeo spettanti all’Italia, successive alla data di entrata in vigore della presente legge, *nessuno dei due sessi* può essere rappresentato in misura superiore ai *due terzi* dei candidati; ai fini del computo sono escluse le candidature plurime; in caso di quoziente frazionario si procede all’arrotondamento all’unità prossima. 2. Per i movimenti e i partiti politici presentatori di liste che non abbiano rispettato la proporzione di cui al

successiva alla riforma dell'art. 51 Cost. troviamo un disposto normativo che utilizza una formula neutra (“nessuno dei due sessi”), che prevede riserva di lista (“Nell'insieme delle liste circoscrizionali aventi un medesimo contrassegno, [...] nessuno dei due sessi può essere rappresentato in misura superiore ai 2/3 dei candidati”). Inoltre, sempre al comma 1, si legge che tale riserva rappresenta una azione tendente al riequilibrio ‘limitata’ e non duratura nel tempo, valida, cioè, “nelle prime due elezioni dei membri del Parlamento europeo spettanti all'Italia”. Siamo dinanzi ad una norma che ben può definirsi ‘ibrida’, perché ha le caratteristiche sia delle norme antidiscriminatorie (formula neutra e parità nei punti di partenza) che della azioni positive (misura transitoria)<sup>106</sup>.

Come abbiamo già visto per le leggi elettorali regionali, è importante analizzare le sanzioni previste da applicare nel caso in cui i partiti politici non seguano (*rectius*, non abbiano seguito) le indicazioni provenienti dal 1 co. dell'art. 3 della suddetta legge. Sono previste sia sanzioni di tipo procedurale che di tipo economico. Tra le prime vi è l'inammissibilità per tutte quelle liste circoscrizionali<sup>107</sup> composte da più di un candidato che non prevedono la presenza di candidati di entrambi i sessi; la sanzione di tipo economico, invece, si rivolge ai partiti che non rispettano la riserva dei 2/3 prevista *ex legge*<sup>108</sup>.

È altresì previsto un incentivo premiale, di tipo economico, per i partiti o gruppi politici organizzati che “abbiano avuto proclamata eletta [...] una quota superiore ad un terzo dei candidati di entrambi i sessi”<sup>109</sup>.

Se la ‘luce’ –richiamata dal titolo del paragrafo– è rappresentata dalla previsione di una ‘riserva

---

comma 1, l'importo del *rimborso* per le spese elettorali di cui alla legge 3 giugno 1999, n. 157, è *ridotto*, fino ad un massimo della metà, in misura direttamente proporzionale al numero dei candidati in più rispetto a quello massimo consentito. Sono, comunque, *inammissibili le liste circoscrizionali composte da più di un candidato che non prevedono la presenza di candidati di entrambi i sessi*. 3. La somma eventualmente derivante dalla riduzione di cui al comma 2 è erogata ai partiti o gruppi politici organizzati che abbiano avuto proclamata eletta, ai sensi dell'articolo 22 della legge 24 gennaio 1979, n. 18, e successive modificazioni, una quota superiore ad un terzo di candidati di entrambi i sessi. Tale somma è ripartita in misura proporzionale ai voti ottenuti da ciascun partito o gruppo politico organizzato” (*corsivi nostri*).

<sup>106</sup> A dire il vero, però, la transitorietà dell'azione positiva non può essere predeterminata fissando un termine dopo il quale decade; solo con il conseguimento dei fini che gli sono stati assegnati “perde le sue ragioni d'essere”, così M. Aini, “Cinque regole per le azioni positive”, in *Quaderni costituzionali*, 2/1999, p. 370.

<sup>107</sup> Secondo la l. n. 18 del 1979, il territorio nazionale è ripartito in cinque circoscrizioni elettorali, il cui complesso forma il collegio unico nazionale: 1. Italia nord-occidentale (Piemonte, Valle d'Aosta, Liguria, Lombardia); 2. Italia nord-orientale (Veneto, Trentino-Alto Adige, Friuli-Venezia Giulia, Emilia-Romagna); 3. Italia centrale (Toscana, Umbria, Marche, Lazio); 4. Italia meridionale (Abruzzo, Molise, Campania, Puglia, Basilicata, Calabria); 5. Italia insulare (Sicilia, Sardegna).

<sup>108</sup> Art. 3, comma 2, della l. n. 90 del 2004 “Per i movimenti e i partiti politici presentatori di liste che non abbiano rispettato la proporzione di cui al comma 1, l'importo del rimborso per le spese elettorali di cui alla legge 3 giugno 1999, n. 157, è ridotto, fino ad un massimo della metà, in misura direttamente proporzionale al numero dei candidati in più rispetto a quello massimo consentito. Sono, comunque, inammissibili le liste circoscrizionali composte da più di un candidato che non prevedono la presenza di candidati di entrambi i sessi”.

<sup>109</sup> Art. 3, comma 3, della l. n. 90 del 2004 “La somma eventualmente derivante dalla riduzione di cui al comma 2 è erogata ai partiti o gruppi politici organizzati che abbiano avuto proclamata eletta, ai sensi dell'articolo 22 della legge 24 gennaio 1979, n. 18, e successive modificazioni, una quota superiore ad un terzo di candidati di entrambi i sessi. Tale somma è ripartita in misura proporzionale ai voti ottenuti da ciascun partito o gruppo politico organizzato”.



di lista', le 'ombre' sono tante e diverse. Iniziamo con il riscontrare che le sanzioni non sono tali da rappresentare una seria penalizzazione per coloro i quali non dovessero rispettare il vincolo normativo. Si afferma ciò, perché la penalizzazione adombrata appare poco probabile, in quanto poco possibile (perché altamente probabile) appare la presentazione di liste circoscrizionali totalmente prive di candidati di entrambi i sessi (*id est*, senza neanche una sola donna o, meno plausibilmente, un solo uomo): l'inammissibilità colpisce l'intera lista (circoscrizionale) solo allorquando essa non prevede la presenza di candidati di entrambi i sessi. L'altra sanzione, di tipo economico, non risulta essere in grado di limitare formazioni di liste circoscrizionali che rispettino il limite dei 2/3, vista la inadeguatezza della sanzione<sup>110</sup>.

Di un certo interesse è la norma c.d. 'premiale' che non si limita "semplicemente a rappresentare donne in lista, ma che [impegna i partiti] anche per farle eleggere"<sup>111</sup>.

In conclusione, sarebbe preferibile, per il prossimo futuro<sup>112</sup>, prevedere sanzioni di inammissibilità che si vadano a sostituire a quelle di tipo pecuniario. Inoltre, far valere la riserva di 'lista' ad *ogni* lista circoscrizionale e non già all'*insieme* di tutte e cinque le liste circoscrizionali aventi un medesimo contrassegno<sup>113</sup>, in cui è divisa l'Italia, aventi un medesimo contrassegno. In ultimo, sarebbe anche opportuno introdurre la c.d. 'preferenza di genere'<sup>114</sup>.

Anche se si sono sottolineate le (molte) ombre e le (poche) luci della legge per la elezione del Parlamento europeo, bisogna porre l'attenzione sulla facile constatazione che tale legge rappresenta, comunque, maggiori garanzie (*rectius*, previsioni) per la parità tra i sessi in ambito politico, rispetto alla legge per le elezioni politiche nazionali. In quest'ultima legge infatti, pur se modificata solo un anno dopo rispetto alla legge elettorale per il Parlamento europeo, è del tutto assente qualsiasi previsione tendente al riequilibrio<sup>115</sup>.

Spostando l'analisi dalle previsioni (imposte *ex legge*) di 'riserve di liste', pare opportuno richiamare alcuni strumenti in grado di attenuare il problema dello squilibrio dei sessi nella rappresentanza politica. Tra questi: il finanziamento pubblico ai partiti o ai movimenti politici da corrispondere in ragione sia del loro preciso "impegno" per la candidatura di entrambi i sessi che

---

<sup>110</sup> Vedi, nello stesso senso, *retro*, p. 20.

<sup>111</sup> M. D'Amico, A. Concaro, *Donne e istituzioni politiche ... cit.*, p. 63. Sulla opportunità di prevedere incentivazioni di tipo economico, cfr., R. Bin, "Donne e autoreferenzialità della politica ... cit.", p. 44.

<sup>112</sup> I dati delle tornate elettorali del 2004 e del 2009 sono identici, visto che la % di eletti (uomini e donne) non è cambiata: il 21% di donne elette a fronte del 79% raggiunto dagli uomini; dati consultati in [www.europarl.europa.eu/parliament/archive/elections2009/it](http://www.europarl.europa.eu/parliament/archive/elections2009/it).

<sup>113</sup> Come sottolineato, criticamente, da S. Gambino, "Verso la democrazia paritaria ... cavalcando le lumache ... cit.", p. 8.

<sup>114</sup> In merito, F. Pastore e S. Ragone, "Voto di preferenza e rappresentanza di genere nella legislazione elettorale regionale ... cit.", p. 16. Per le proposte di riforma vedi *infra* la nt. 124.

<sup>115</sup> Vedi *infra* par. 4.

dell' "effettivo successo" conseguito<sup>116</sup>; l'incentivo economico per il ricorso alle elezioni primarie<sup>117</sup>; l'autonoma e libera autoregolamentazione dei partiti politici che decidano (senza alcuna imposizione) di predisporre le proprie liste elettorali nel rispetto della parità di genere, accompagnata da misure quali quelle della sistemazione alternata, nel caso di liste bloccate fra candidati maschili e femminili (la c.d. 'zipper sistem'); la predisposizione di misure normative (anche in questo caso vale la possibile strada percorsa autonomamente dai partiti) per l'eguale accesso alle emittenti televisive o, comunque, ai più generali sistemi di 'comunicazione' di cui si usufruisce durante le campagne elettorali.

Quello che si vuole dire, in altre parole, è che solo attraverso un sistema integrato di azioni, di previsioni, di programmi e, più in generale, di comportamenti si può favorevolmente contribuire ad una 'rivoluzione culturale' tendente all'affermazione (spontanea) di una 'democrazia paritaria'<sup>118</sup>.

#### *4. La legge elettorale nazionale: proposte di modifica naufragate (con voto maschile bipartisan) e proposte ancora (non) in discussione*

Diverse sono le proposte di modifica presentate con riferimento alla legge elettorale per le elezioni c.d. 'politiche'<sup>119</sup>. Prima di procedere ad una loro analisi, è opportuno un accenno ad una 'recente' proposta di modifica che, proprio per non essere stata approvata, è indicativa di quel substrato 'culturale' oggi presente nelle Aule parlamentari (rappresentative), che, come già ampiamente rilevato, è fra le cause della mancata realizzazione della democrazia paritaria. Infatti, durante l'iter di approvazione di quella che sarebbe stata emanata come l. n. 270 del 2005, fu presentato dal ministro (donna) delle Pari Opportunità dell'allora governo di centrodestra un

---

<sup>116</sup> Sul tema, cfr., ampiamente, S. Panizza "Una possibile soluzione alternativa (considerazioni sulla possibilità di attenuare il problema dello squilibrio nella rappresentanza politica dei sessi a partire dalle disposizioni in tema di finanziamento pubblico ai partiti e movimenti politici", in AA.VV. (a cura di R. Bin, G. Brunelli, A. Pugiotto, P. Veronesi), *La parità dei sessi nella rappresentanza politica ... cit.*, pp. 199 e ss., spec. pp. 213 e ss. L'A. parla non solo di attenuazione, ma di una possibile eliminazione dello squilibrio attraverso il solo strumento del finanziamento pubblico ai partiti e movimenti politici, p. 198. Vedi, anche, I. Salza, "Le regole sulla partecipazione delle donne in politica: dalle cosiddette "quote rosa" al rinnovato quadro costituzionale", in *Rassegna parlamentare*, 1/2008, pp. 14-15; E. Catalani, "La legislazione elettorale regionale, con riferimento al principio delle pari opportunità ... cit.", pp. 162-164.

<sup>117</sup> Cfr. G. Brunelli, *Donne e politica ... cit.*, p. 108.

<sup>118</sup> Solo così, del resto, sarà garantito l'eguale accesso alle istituzioni politiche da parte di entrambi i generi che compongono la società. Alla domanda del perché una democrazia moderna non può rinunciare alle donne si è risposto che un ambiente il più possibile eterogeneo favorisce lo sviluppo di idee politiche migliori e innovative, migliorando la "qualità del rappresentante [... nel senso che viene assicurata] una "rappresentazione" più reale e veritiera delle due anime che compongono il genere umano", così M. D'Amico, A. Concaro, *Donne e istituzioni politiche ... cit.*, p. 11.

<sup>119</sup> Nell'attuale legislatura le donne deputato sono 134 (21,3%), mentre nel Senato della Repubblica sono 59 (18,3%).

emendamento ‘di genere’ che prevedeva<sup>120</sup> l’obbligo di formazione delle liste elettorali in modo che nessun genere poteva essere rappresentato in una successione superiore a tre ed in misura superiore ai 2/3 dei candidati. La sanzione prevista, da irrogarsi nei confronti dei partiti che non avessero rispettato tale limite percentuale, era di tipo finanziario e consisteva in una riduzione del rimborso delle spese elettorali. La sanzione stessa sarebbe stata aggravata solo a partire dal 2011 attraverso la previsione dell’inammissibilità dell’intera lista. Pur sottolineando l’incoerenza di tale sfasamento temporale, dal momento che le sanzioni di inammissibilità sono certo più incisive rispetto a quelle meramente economiche, si commenta favorevolmente la proposta normativa nella parte in cui tendeva ad un meccanismo che prevedeva una efficacia potenzialmente limitata nel tempo: la riserva di lista non sarebbe stata considerata più come vincolo imposto qualora la distanza tra i due generi si fosse attestata ad un livello percentuale inferiore al 15%.

Durante la votazione dell’emendamento, la ‘forza’ maschile (trasversale) poté manifestarsi in tutta la sua portata grazie al voto segreto richiesto dalla stessa maggioranza: l’emendamento fu respinto.

Il 28 novembre 2007, durante la 15<sup>a</sup> legislatura, l’Unione Donne in Italia (UDI) ha presentato una proposta di legge di iniziativa popolare, a norma dell’articolo 71, comma 2, della Costituzione, dettando norme di democrazia paritaria per l’accesso di cittadini e cittadine in condizioni di uguaglianza nelle competizioni elettorali relative alle Assemblee elettive di circoscrizioni nei comuni, città metropolitane, province, regioni a statuto ordinario, nonché alle elezioni della Camera dei deputati, del Senato della Repubblica e dei componenti del Parlamento europeo spettanti all’Italia (art. 2), in quanto “la presenza paritaria dei sessi è una condizione di democrazia, e non un «favore» verso le donne” (così come si legge nella relazione di accompagnamento al d.d.l. 1900<sup>121</sup>, rubricato “Norme di democrazia paritaria per le assemblee elettive”). Dunque, si tratta di misure rivolte alla generalità delle competizioni elettorali, con la previsione della candidatura al 50% fra uomini e donne. Il disegno di legge avendo, come visto, una valenza generale, si riferisce ad ogni possibile contesto decisionale elettivo sia che vi siano candidati in liste o gruppi sia che vi siano candidati in collegi uninominali. Nel primo caso, “In ogni lista o gruppo di candidati, le candidature sono costituite da un numero uguale di donne e di uomini, sono disposte *in ordine alternato per sesso* e, in caso di disparità numerica, lo scarto è di una unità”; nel secondo caso, “In ogni circoscrizione in cui le candidature sono proposte in collegi uninominali, le candidature complessive contraddistinte dal medesimo contrassegno sono costituite da un numero uguale di donne e di uomini e,

---

<sup>120</sup> Ampiamente, sui dibattiti parlamentari e sulla ‘schacciante’ vittoria *bipartisan* degli uomini sulla donna (ministro delle Pari Opportunità e presentatrice dell’emendamento), cfr. M. D’Amico e A. Concaro, *Donne e istituzioni politiche ... cit.*, pp. 69 e ss.; G. Brunelli, *Donne e politica ... cit.*, p. 106.

<sup>121</sup> Il d.d.l. è, ora, nella 16<sup>o</sup> legislatura, il n. 2.

in caso di disparità numerica, lo scarto è di una unità”.

Passando alle sanzioni per l'eventuale mancato rispetto della norma, il d.d.l. prevede non misure sanzionatorie di tipo pecuniario, ma, nel caso di liste o gruppi, l'irricevibilità delle stesse, ovvero, nel caso di collegi uninominali, la mancata ammissione alla competizione elettorale in quella circoscrizione del partito della coalizione di partiti che non dovessero rispettare il vincolo normativo: siamo, dunque, in presenza di misure cogenti.

Ad oggi non si è entrati ancora nel merito di tale iniziativa popolare. Il disegno di legge è stato dapprima assegnato alla Commissione Affari costituzionali nella legislatura 15<sup>a</sup> (Atti Senato n. 1900)<sup>122</sup>, ma la conclusione anticipata della legislatura ne ha interrotto l'esame; con la 16<sup>a</sup> legislatura (Atti Senato n. 2), il d.d.l. è stato automaticamente riprodotto e assegnato nuovamente alla Commissione. Nella seduta del 22 ottobre 2008, il senatore Malan ha riferito sul d.d.l. e il 10 giugno 2009 si è svolta l'audizione di rappresentanti dei proponenti i disegni di legge d'iniziativa popolare in materia elettorale (fra i quali vi è quello presentato dall'UDI)<sup>123</sup>, con lo scopo di acquisire informazioni il più possibile utili per lo svolgimento dell'esame. Nella relazione della rappresentante dell'UDI, si evince che la ragione che sta alla base della presentazione del disegno di legge è quella di non trattare la materia delle democrazia paritaria alla stregua di misure antidiscriminatorie di fatto a favore delle sole donne, ma come principio generale di parità fra uomini e donne nelle candidature.

Il 22 settembre del 2010 è iniziata la discussione generale in sede referente; i lavori conoscono un *iter* 'rallentato' visto che si è deciso di abbinare l'esame dei disegni di legge n. 2 (Norme di democrazia paritaria per le assemblee elettive) e n. 3 (Riforma della legge elettorale della Camera e del Senato riguardante i criteri di candidabilità ed eleggibilità, i casi di revoca e decadenza del mandato e le modalità di espressione della preferenza da parte degli elettori), entrambi di iniziativa popolare, e, a questi, l'esame delle altre proposte legislative tutte vertenti sulla materia elettorale e tendenti a modificare sia la legge recante norme per l'elezione della Camera dei deputati (art. 18-*bis* del testo unico delle leggi recanti norme per la elezione della Camera dei deputati, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 30 marzo 1957, n. 361, e successive modificazioni) che del Senato della Repubblica (art. 9, comma 4, del testo unico delle leggi recanti norme per l'elezione del Senato della Repubblica, di cui al decreto legislativo 20 dicembre 1993, n. 533, e successive modificazioni). Fra queste<sup>124</sup> si segnalano le seguenti: n. 17 (L. Bianconi e Carrara "Disposizioni in

---

<sup>122</sup> V. seduta del 22 dicembre 2008, relatore sen. Malan (PdL), consultabile sul sito internet [www.senato.it](http://www.senato.it)

<sup>123</sup> È scaricabile il resoconto stenografico n. 20 da [www.senato.it](http://www.senato.it), 109<sup>a</sup> seduta, 1<sup>a</sup> Commissione Permanente (Affari costituzionali, affari della Presidenza del Consiglio e dell'interno, ordinamento generale dello Stato e della Pubblica Amministrazione).

<sup>124</sup> S.3, S.17, S.27, S.28, S.29, S.93, S.104, S.110, S.111, S.257, S.696, S.708, S.748, S.871, S.1549, S.1550, S.1566, S.1807, S.2098, S.2293, S.2294, S.2356, S.2312, S.2327, S.2357, S.2387, S.1105. Ad oggi non si è ancora deciso di

materia di pari opportunità tra i generi per l'accesso alle cariche elettive<sup>125</sup>; n. 93 (V. Franco "Disposizioni in materia di pari opportunità tra donne e uomini nell'accesso alle cariche elettive, in attuazione dell'articolo 51 della Costituzione)<sup>126</sup>; n. 104 (H. Thaler Ausserhofer "Modifiche alla normativa vigente in materia di elezione della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica, in materia di rappresentanza femminile in Parlamento")<sup>127</sup>; n. 257 (S. Amati ed altri "Modifiche al testo unico delle leggi recanti norme per la elezione della Camera dei deputati, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 30 marzo 1957, n. 361, e del testo unico delle leggi recanti norme per l'elezione del Senato della Repubblica, di cui al decreto legislativo 20 dicembre 1993, n. 533, in materia di promozione delle pari opportunità tra donne e uomini nell'accesso alle cariche elettive)<sup>128</sup>; n. 708 (Ceccanti ed altri "Legge per l'uguaglianza tra uomini e donne. Modifiche alla normativa vigente in materia di pari opportunità nell'accesso alle cariche elettive e agli uffici pubblici e privati e di effettiva parità")<sup>129</sup>; n. 2293 (Rutelli ed altri "Modifiche al testo unico di cui al

---

trattare il tema della democrazia paritaria attraverso un *iter* legislativo preferenziale, ovvero distinto ed in modo indipendente dalla riforma della legge per le elezioni delle Camere, proposta sostenuta da diversi senatori del PD, proprio lo scorso 8 marzo in Commissione Affari costituzionali.

<sup>125</sup> Per l'elezione della Camera dei deputati si prevede che ogni lista, all'atto della presentazione, sia composta da un elenco di candidati "*alternati per genere* e in cui, in ogni caso, nessun genere può essere rappresentato in misura inferiore alla metà, *a pena di inammissibilità* della lista stessa", mentre per l'elezione del Senato si prevede l'introduzione dell'alternanza tra i generi nelle liste dei candidati ed, "in ogni caso, [che] nessun genere può essere rappresentato in misura inferiore alla metà"; la sanzione prevista è, ancora, l'inammissibilità (la Giunta delle elezioni e delle immunità parlamentari del Senato della Repubblica e la Giunta delle elezioni della Camera dei deputati sono gli organi deputati alla verifica del rispetto delle quote). Tale misura perderebbe efficacia qualora nel Parlamento uscente uno dei due generi effettivamente eletto risulti rappresentato da una quota pari ad almeno 1/3.

<sup>126</sup> Le modifiche hanno il fine di introdurre il criterio dell'alternanza (di genere) dei candidati nelle liste, prevedendo l'inammissibilità come sanzione. La modifica non si riferisce alla sola elezione nazionale, ma, al fine di armonizzare tutti i sistemi elettorali, si prevede l'applicazione dell'alternanza anche alle elezioni provinciali e comunali.

<sup>127</sup> Le proposte di modifiche non si incentrano sulla rigida alternanza uomo-donna (donna-uomo), ma propongono, sia per la Camera che per il Senato, che "Ogni lista, all'atto della presentazione, è composta da un elenco di candidati, presentati secondo un determinato ordine in cui ogni genere *non* può essere rappresentato *in una successione superiore a due* ed in misura superiore ai due terzi dei candidati; in caso di quoziente frazionario si procede all'arrotondamento all'unità prossima. La lista è formata complessivamente da un numero di candidati non inferiore ad un terzo e non superiore ai seggi assegnati alla circoscrizione"; la sanzione prevista è l'inammissibilità.

<sup>128</sup> Sia per la Camera che per il Senato si vuole incidere sulla presentazione delle liste in modo da stilarle secondo un ordine dettato dal genere del candidato; ed infatti "Ogni lista, all'atto della presentazione, è composta da un elenco di candidati e di candidate, presentati secondo *un determinato ordine in cui ogni genere non* può essere rappresentato in una *successione superiore a due* e in misura superiore ai due terzi del totale; in caso di quoziente frazionario si procede all'arrotondamento all'unità prossima. La lista è formata da un numero complessivo di candidati e di candidate non inferiore ad un terzo e non superiore ai seggi assegnati alla circoscrizione". Sanzione prevista è l'inammissibilità dell'intera lista. L'art. 4 (norma finale) limita temporalmente la vigenza delle disposizioni introdotte; queste si applicheranno "per le tre elezioni della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica successive alla data di entrata in vigore della presente legge".

<sup>129</sup> La proposta di modificazione interviene in tutta la materia elettorale: l'art. 1 interessa le leggi elettorali di Camera e Senato imponendo l'obbligo di costituzione delle liste bloccate stabilendo che l'alternanza nelle liste preveda al massimo una serie di due candidati dello stesso sesso; nella lista nessuno dei due generi può essere rappresentato in misura superiore al 60%; la sanzione prevista è l'invalidità della lista. L'art. 2 interviene sulla legge per le elezioni e provinciali stabilendo che un genere non può essere candidato con una percentuale superiore al 60; nel caso di in cui l'elettore esprima preferenze solo a candidati del medesimo genere tali preferenze sono considerate nulle. L'art. 3 introduce il limite del 60% relativamente alle leggi elettorali regionali delle Regioni ordinarie (anche se ora molte Regioni si sono date delle loro leggi elettorali); tale limite deve essere rispettato sia nel caso in cui la presentazione della candidature sia prevista per gruppi di candidati, sia qualora "la presentazione sia prevista su liste senza

decreto del Presidente della Repubblica 30 marzo 1957, n. 361, in materia di elezione della Camera dei deputati con sistema proporzionale e voto personalizzato, e alla legge 27 dicembre 2001, n. 459, recante norme per l'esercizio del diritto di voto dei cittadini italiani residenti all'estero. Delega al Governo per la determinazione dei collegi elettorali uninominali”<sup>130</sup>.

Tutti questi disegni di legge sono caratterizzati dal fatto di prevedere misure neutre con riserve di lista secondo una percentuale del 60%. La sanzione prevista nel caso in cui una lista non rispetti tale limite è l'inammissibilità della lista stessa. Diversi disegni (nn. 17, 257) prevedono misure temporalmente limitate; se da una parte tali previsioni, che vanno dalle tre tornate elettorali (n. 257) fino al decimo anno successivo alla data di entrata in vigore della legge (n. 708), possono essere salutate positivamente in quanto tendenti a mettere in moto un meccanismo di equilibrio 'auto-fondante', capace, cioè, di invertire la situazione odierna caratterizzata da un *deficit* di 'rappresentanza' da diseguaglianza, dall'altra lo stretto limite temporale positivizzato può essere insufficiente al raggiungimento dell'obiettivo. Sarebbe preferibile, piuttosto, una previsione di vigenza della misura tendente al riequilibrio che produca la sua efficacia fino al raggiungimento di una specifica percentuale nelle Assemblee parlamentari (la percentuale prevista nel d.d.l. n. 17 è del 30%; tale misura perderebbe efficacia qualora nel Parlamento uscente uno dei due generi effettivamente eletto risulti rappresentato da una quota pari alla percentuale appena riportata).

Bisogna, comunque, sottolineare la volontà politica di porre in essere tali misure che per lo più ricalcano quelle presenti agli inizi degli anni '90, prima, *id est*, della sent. n. 422 del 1995. Anche se da allora la giurisprudenza è cambiata, come d'altra parte è stato modificato il parametro costituzionale, non si può non sottolineare che l'eventuale previsione di liste bloccate con la candidatura alternata, anche alla luce della giurisprudenza più recente, debba essere valutata come potenzialmente illegittima, dal momento che l'alternanza di genere nelle liste bloccate assicura che la posizione (imposta *ex legge*) del candidato/candidata abbia effetto sulla elezione dello/a stesso/a.

---

l'espressione di preferenze, [in tal caso] non possono esservi più di due candidati consecutivi del medesimo genere nella successione interna alla lista e nella lista nessuno dei due generi può essere rappresentato in misura superiore al 60 per cento; qualora la presentazione sia prevista su liste con l'espressione di preferenze, nessuno dei due generi può essere rappresentato in misura superiore ai due terzi e nella lista nessuno dei due generi può essere rappresentato in misura superiore al 60 per cento. In quest'ultimo caso, se all'elettore è consentita l'espressione di più di una preferenza, nel caso in cui l'elettore esprima preferenze solo a candidati del medesimo genere tali preferenze sono considerate nulle". In ultimo, all'art. 4, si prende in considerazione la legge elettorale europea, prevedendo che, a pena di inammissibilità, "nell'insieme delle liste circoscrizionali aventi un medesimo contrassegno nessuno dei due sessi può essere rappresentato in misura superiore al 60 per cento dei candidati. Ai fini del computo sono escluse le candidature plurime. In caso di quoziente frazionario si procede all'arrotondamento all'unità prossima"; anche in quest'ultimo disposto è prevista la preferenza di genere sulla preferenza ulteriore alla prima. Fra le norme transitorie si trova quella inerente il limite dell'applicazione delle disposizioni appena citate, applicandosi, quest'ultime, fino al decimo anno successivo alla data di entrata in vigore della legge stessa.

<sup>130</sup> Il d.d.l. introduce il voto di preferenza (riproposto anche dai d.d.l. nn. 3 (di iniziativa popolare), 29, 111, 748, 871) per il 50% dei seggi, precisando che l'elettore possa esprimere due voti di preferenza per la lista circoscrizionale scelta ai fini della ripartizione proporzionale dei seggi, il secondo dei quali da esprimere obbligatoriamente per un genere diverso dal primo (c.d. 'preferenza di genere').

5. *L'art. 23 della Carta dei diritti fondamentali e la Convenzione sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione nei confronti della donna*

Dal punto di vista empirico, le misure antidiscriminatorie hanno dimostrato tutta la loro portata ed efficacia, 'garantendo' una presenza maggiore di donne elette, presenza quasi inesistente senza l'adozione di tali misure. Se ciò è indubbio, rimane comunque un vistoso scarto numerico tra uomini e donne eletti. Il problema, dunque, persiste anche alla luce delle riforme costituzionali, ma forse proprio da queste ultime si può ripartire, con uno sguardo attento al livello internazionale e sovranazionale. Ci riferiamo alla 'Convenzione sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione nei confronti della donna'<sup>131</sup> e alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea. Entrambe — come vedremo — legittimano l'adozione di vere e proprie 'azioni positive', intendendo con esse misure tendenti ad assicurare un determinato risultato a favore del sesso femminile, in quanto, ancora oggi, sesso sottorappresentato (siamo dinanzi ad una formula, dunque, che manca di neutralità).

Alla luce della normativa internazionale sono ammissibili le azioni positive anche con riguardo ai diritti politici. Infatti, se con l'art. 3 CEDAW si sancisce che "Gli Stati parte devono prendere ogni misura adeguata, *includere le disposizioni legislative*, in tutti i campi, ed in particolare *in campo politico*, sociale, economico e culturale, al fine di assicurare il pieno sviluppo ed il progresso delle donne, per garantire loro l'esercizio e il godimento dei diritti umani e delle libertà fondamentali su una base di *uguaglianza con gli uomini*", con l'art. 4 CEDAW si precisa che "*Non va considerata discriminazione*, ai sensi della definizione indicata nella presente Convenzione, l'adozione da parte degli Stati parte di misure *temporanee* speciali finalizzate ad accelerare l'uguaglianza di fatto tra uomini e donne; tali misure, tuttavia, non devono in alcun modo dar luogo al permanere di norme disuguali o distinte, e devono essere abrogate non appena raggiunti i loro obiettivi in materia di uguaglianza di opportunità e di trattamento. L'adozione da parte degli Stati parte di misure speciali, comprese le misure previste dalla presente Convenzione, finalizzate a proteggere la maternità, non è considerata un atto discriminatorio". La normativa internazionale obbliga gli stati a porre in essere misure anche più incisive rispetto alla mera previsione delle riserve di lista, e a tale normativa lo Stato italiano è vincolato *ex art. 117, co. 1, Cost.*<sup>132</sup>.

In ambito comunitario, c'è da registrare l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona e, con esso,

---

<sup>131</sup> (CEDAW) adottata dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite il 18/12/1979, in vigore in Italia dal 10 luglio 1985.

<sup>132</sup> Cfr. le sentt. nn. 348 e 349 del 2007.

della Carta europea dei diritti fondamentali. In tale Carta, che ha lo stesso valore giuridico dei Trattati (*ex art. 6 TUE*), vi è un apposito articolo, il 23, che è dedicato alla parità tra uomini e donne: “La parità tra uomini e donne deve essere assicurata *in tutti i campi*, compreso in materia di occupazione, di lavoro e di retribuzione. Il principio della parità *non osta* al mantenimento o all’adozione di misure che prevedano *vantaggi specifici* a favore del sesso sottorappresentato”.

Tale articolo, dunque, apre al ricorso alle azioni positive anche per la materia della rappresentanza politica<sup>133</sup>. Dinanzi a tale disposto normativo ci si deve chiedere quale sarà la sua portata e, soprattutto, la sua influenza sulle leggi elettorali nazionali, regionali e locali: renderà legittima l’introduzione delle azioni positive sulla legislazione elettorale? La risposta pare essere negativa<sup>134</sup>; ciò perché la materia ‘legge elettorale’ non rientra tra quelle sulle quali l’Unione europea ha competenza e sulle quali la Corte di giustizia esercita la propria giurisdizione, in quanto la giurisprudenza della CGCE si estende alle istituzioni e agli atti comunitari (sent. *Wachauf*, 1983), alla normativa degli stati membri che risulti essere attuativa del diritto comunitario (sent. *Kremzow*, 1997)<sup>135</sup>, restando preclusa ad essa la possibilità di controllare la normativa ‘completamente’ statale, perché priva di qualsiasi collegamento con il diritto europeo.

La Carta si applicherà, *funditus*, alle istituzioni comunitarie e agli stati membri “secondo i limiti dell’*incorporation*”<sup>136</sup>. Pertanto, il contenuto dell’art. 23 non si applicherà alla normativa nazionale sulla rappresentanza politica<sup>137</sup> e i legislatori nazionali non saranno vincolati da tali principi

---

<sup>133</sup> Rispetto all’evoluzione delle azioni positive ed al loro rapporto con il principio di eguaglianza nell’ordinamento comunitario, alla luce della giurisprudenza della CGCE, vedi, A. D’Aloia, *Eguaglianza sostanziale e diritto diseguale ... cit.*, pp. 322 e ss.; O. Pollicino, *Discriminazione sulla base del sesso e trattamento preferenziale nel diritto comunitario. Un profilo giurisprudenziale alla ricerca del nucleo duro del new legal order ... cit.*; S. Ninatti, “Azioni positive e discriminazioni per sesso nel diritto comunitario”, in *Quaderni costituzionali*, 2/2000, p. 465–469; E. Palici di Suni Prat, “Il principio di eguaglianza nell’Unione europea”, in AA.VV. (a cura di A. Lucarelli, A. Patroni Griffi), *Dal Trattato costituzionale al Trattato di Lisbona*, Napoli, 2009, p. 261; M. D’Amico - S. Leone, “La rappresentanza politica femminile ... cit., pp. 481 e ss.; G. Brunelli, *Donne e politica ... cit.*, pp. 87 e ss.; M. Cuniberti, “Art. 51”, in AA.VV. (a cura di R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti), *Commentario alla Costituzione*, Milano, 2006, p. 524; G. Brunelli, “Art. 23. Parità tra uomini e donne”, in R. Bifulco, M. Cartabia, A. Celotto (a cura di), *L’Europa dei diritti. Commento alla Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea*, Bologna, 2001, pp. 179–185; E. Palici di Suni Prat, “Parità di genere”, in *Digesto Disc. Pubbl.*, Torino, 2008, pp. 601 e ss.; C. Pinotti, “Parità di trattamento fra uomini e donne, tra *mainstreaming* e azioni positive, nel diritto comunitario e nel diritto costituzionale alla luce delle riforme costituzionali”, in *Il Consiglio di Stato*, Roma, 7–8, 2005, pp. 1451–1477.

<sup>134</sup> Come ha affermato M. Cartabia, “Unione europea e parità dei sessi nei processi decisionali: vincoli giuridici e auspici politici”, in AA.VV. (a cura di R. Bin, G. Brunelli, A. Pugiotto, P. Veronesi), *La parità dei sessi nella rappresentanza politica. In occasione della visita della Corte costituzionale alla Facoltà di Giurisprudenza di Ferrara*, Torino, 2003, pp. 152 e ss.

<sup>135</sup> Su questa giurisprudenza, vedi, per tutti, S. Gambino, “Diritto e diritti nelle prospettive comunitarie”, in *Id.*, *Diritto costituzionale italiano e comparato*, Milano, 2004, p. 108; *Id.*, *Diritti fondamentali e Unione europea. Una prospettiva costituzionale-comparatistica*, Milano, 2009.

<sup>136</sup> Così M. Cartabia, “Unione europea e parità dei sessi nei processi decisionali: vincoli giuridici e auspici politici ... cit., p. 154. Sulla dottrina dell’*incorporation*, vedi, *Id.*, “L’ora dei diritti fondamentali nell’Unione europea”, in AA. VV. (a cura di *Id.*), *I diritti in azione. Universalità e pluralismo dei diritti fondamentali nelle Corti europee*, Bologna, 2007, pp. 25 e ss.

<sup>137</sup> Chiaro, da questo punto di vista, è il primo articolo delle c.d. ‘clausole orizzontali’, che trovano la loro positivizzazione nel Titolo VII della Carta (“Disposizioni generali che disciplinano l’interpretazione e l’applicazione della Carta”), *id est*, l’art. 51 (“Ambito di applicazione”) che così recita: “1. Le disposizioni della presente Carta si



comunitari visto che la normativa degli stati membri, non essendo questi, nella circostanza specifica, esecutori del diritto europeo, non rientra nell'ambito della dottrina dell'*incorporation*<sup>138</sup>.

In conclusione, è significativo sottolineare che in questo caso (come del resto è previsto anche per tutti gli altri diritti presenti nella Carta), però, i principi della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea sicuramente non costituiscono un vincolo 'positivo', quanto piuttosto uno 'negativo'; l'uso della formula "non osta" non impegna in alcun modo chi della Carta è attuatore.

#### 6. Presenza femminile nei governi degli enti locali alla luce della più recente giurisprudenza amministrativa

Nel tema della partecipazione politica la *quaestio* della composizione delle Giunte delle amministrazioni locali occupa un posto di rilievo anche e soprattutto alla luce di una recente giurisprudenza amministrativa che si è espressa sul punto attraverso diverse e 'compatte' decisioni<sup>139</sup> che hanno imposto ai sindaci e ai presidenti di provincia di procedere all'integrazione delle giunte perché 'fatte' tutte al maschile attraverso la nomina di assessori di entrambi i generi. Tale giurisprudenza è rilevante principalmente per due motivi: in primo luogo, perché rifiuta le posizioni di chi guardava alle disposizioni contenute negli statuti comunali e provinciali come a norme di valore programmatico e non precettivo; in secondo luogo, perché parla del rispetto del principio di pari opportunità come di un obbligo gravante su chi sceglie i componenti della giunta.

Anche se è indubbio che la scelta dei componenti della giunta rientra in un ambito di notevole

---

applicano alle istituzioni, organi e organismi dell'Unione nel rispetto del principio di sussidiarietà, come pure agli Stati membri esclusivamente nell'*attuazione* del diritto dell'Unione. Pertanto, i suddetti soggetti rispettano i diritti, osservano i principi e ne promuovono l'applicazione secondo le rispettive competenze e nel rispetto dei limiti delle competenze conferite all'Unione nei trattati. 2. La presente Carta *non estende* l'ambito di applicazione del diritto dell'Unione al di là delle competenze dell'Unione, *né introduce* competenze nuove o compiti nuovi per l'Unione, *né modifica* le competenze e i compiti definiti nei trattati". Cfr., sulle 'clausole orizzontali', V. Sciarabba, *Tra fonti e Corti. Diritti e principi fondamentali in Europa: profili costituzionali e comparati degli sviluppi giurisprudenziali*, Padova, 2008, pp. 148 e ss.

<sup>138</sup> Cfr., sempre, M. Cartabia, "Unione europea e parità dei sessi nei processi decisionali: vincoli giuridici e auspici politici ... *cit.*, p. 154. L'A. continua con il sottolineare che l'unico limite si ha sulla legislazione che riguarda la legge elettorale europea che è attuativa della normativa comunitaria e sullo Statuto dei partiti politici europei. Cfr., altresì, G. Pistorio, S. Scarponi, M. D'Amico, "Art. 23. Parità tra uomini e donne", in AA.VV. (a cura di G. Bisogni, G. Bronzini, V. Piccone), *La Carta dei diritti. Casi e materiali*, Taranto, 2009, pp. 294 e ss.

<sup>139</sup> Tar Puglia, sez. III, ord. 6 luglio 2005, n. 680 (inerente il Comune di Veglie); Tar Puglia, sez. III, ord. 12 settembre 2008, n. 474 e sent. 18 dicembre 2008, n. 2913 (inerenti il Comune di Molfetta); Tar Puglia-Lecce, ord. 23 settembre 2009, n. 740 (inerente il Comune di Taranto); Tar Puglia-Lecce, sez. I, ord. 21 ottobre 2009, n. 792 (inerente il Comune di Maruggio); Tar Puglia, sez. I, sent. 22 ottobre 2009, n. 2443 (inerente il Comune di Toritto); Tar Molise, sez. I, ord. 24 febbraio 2010, n. 51 e Consiglio di Stato, sez. V, decreto 4 marzo 2010 (inerenti la Provincia di Isernia); Tar Puglia-Lecce, sez. I, sent. 24 febbraio 2010, n. 622 (inerente il Comune di Lecce); Tar Sicilia, sez. I, sent. 19 luglio 2010, n. 8690 (inerente il Comune di Favara); Tar Napoli-Campania, sez. I, sent. 7 giugno 2010, n. 12668 (inerente il Comune di Benevento); Tar Napoli-Campania, sez. I, sent. 10 marzo 2011, n. 1427 (inerente il Comune di Ercolano).

discrezionalità politica<sup>140</sup>, quest'ultima non può arrivare a rendere ininfluyente ciò che dispone l'art. 51 Cost. quando garantisce sia alle donne che agli uomini la possibilità di accedere agli uffici pubblici in condizione di uguaglianza e quando sancisce che le pari opportunità devono essere promosse con "appositi provvedimenti" dalla Repubblica (ovvero anche dai Comuni e dalle Provincie). Il raggiungimento dell'obiettivo della promozione delle pari opportunità è altresì richiesto da altre previsioni quali l'art. 6, comma 3, del d.lgs. n. 267 del 2000 (TUEL) e le varie disposizioni presenti negli statuti sia provinciali che comunali.

Avendo come parametri tali disposizioni, il Tar Molise ha recentemente accolto con ordinanza la domanda di sospensione contro il decreto del Sindaco di Isernia che aveva nominato tutti gli assessori di sesso maschile affermando che "le valutazioni di carattere politico adottate per giustificare l'esclusione della rappresentanza femminile nella Giunta provinciale devono ritenersi recessive rispetto al precetto costituzionale di cui all'art. 51 ed alle norme di fonte primaria (art. 6 del d.lgs. 267 del 2000) e *sub* primaria (art. 38 dello Statuto provinciale) poste a garanzia della rappresentanza femminile cui anche gli accordi di coalizione devono necessariamente conformarsi"<sup>141</sup>. Una prima conseguenza di tali argomentazioni è, come già sottolineato, che le disposizioni statutarie hanno valore precettivo e riguardo alla disciplina della composizione della Giunta con riferimento alla presenza di entrambi i sessi, sono dirette ed immediate. Ulteriore conseguenza di quanto prima argomentato è che la disciplina della composizione della Giunta deve essere rispettata dal soggetto istituzionale competente a nominare i componenti dell'organo governativo: in caso contrario, il giudice amministrativo annullerà il decreto del sindaco con il quale questi ha nominato la giunta comunale.

La forte limitazione alla discrezionalità politica, però, è superabile allorquando si motivi la specifica scelta di un assessore uomo e non già di un assessore donna. Evidentemente non basta una semplice motivazione, diciamo così, di ordine politico, dovendosi piuttosto dimostrare di non aver potuto trovare alcuna donna in grado di occupare quel determinato posto: la motivazione, *id est*, dei provvedimenti di nomina deve illustrare analiticamente le ragioni che hanno impedito l'attuazione del principio delle pari opportunità; non basta, cioè, affermare, come del resto è stato fatto, che le donne presenti in Consiglio hanno declinato l'invito ad occupare un posto da assessore, dal momento che è pur sempre possibile che la nomina riguardi soggetti esterni al Consiglio comunale<sup>142</sup>. Si tratta, dunque, di una motivazione sempre sindacabile dal giudice, che dovrà

---

<sup>140</sup> Art. 46 del d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267.

<sup>141</sup> Con queste motivazioni il Tar ha accolto la domanda di sospensione degli effetti del decreto presidenziale con il quale è stata nominata la giunta della provincia di Isernia. V. Tar Molise, sez. I, ord. 24 febbraio 2010, n. 51.

<sup>142</sup> Cfr., Tar Puglia-Lecce, sez. I, ord. 21 ottobre 2009, n. 792. Nella sent. 2443 del 2009 del Tar Puglia, sez. I, viene riportata come motivazione, adottata dal sindaco, una "momentanea indisponibilità" di due "consigliere comunali" a ricoprire l'incarico di assessore. Nella sentenza del Tar Napoli-Campania, sez. I, n. 12668 del 2009 si legge che, a

valutare in modo penetrante gli elementi addotti nella motivazione come ostativi la possibilità di escludere la presenza di una donna dalla giunta. Si può a tal proposito richiamare un passo di una ordinanza del Tar per la Puglia-Bari<sup>143</sup> in cui si precisa che “ove [lo ‘sforzo’ di favorire la rappresentanza di entrambi i sessi] non si concretizzi nella nomina di persone di sesso diverso in seno alla giunta municipale, deve [potersi] trovare almeno un riscontro *effettivo* nella motivazione dei provvedimenti di nomina dei vari assessori, la quale deve illustrare le ragioni che impediscono l’attuazione del principio delle pari opportunità”. Il Tar è arrivato ad annullare il decreto del sindaco in quanto le motivazioni dallo stesso addotte non sono risultate tali da dimostrare di aver posto in essere quelle attività con le quali avrebbe potuto verificare la disponibilità di donne ad assumere la carica di assessore. Alla base delle motivazioni di nomina, infatti, si rintracciano solo argomentazioni inerenti al rapporto di fiducia con gli assessori scelti: i provvedimenti di nomina dei componenti della Giunta municipale sono atti di natura politica, caratterizzati non solo da ampia discrezionalità, ma anche dalla sussistenza “di un particolare rapporto di fiducia tra Sindaco e assessore”<sup>144</sup> e nei primi dieci posti dello schieramento che ha appoggiato il sindaco non vi è neanche una donna. Con questa sola motivazione non si può dimostrare che sono state effettivamente poste in essere tutte le attività utili e necessarie affinché l’organo di governo del Comune sia composto da entrambi i generi così come disposto dall’art. 37 dello Statuto comunale: previsione statutaria che, fra le altre, tende evidentemente a limitare la discrezionalità di cui “il Sindaco gode nella scelta dei propri assessori, scelta che, per tale ragione, non deve necessariamente privilegiare il dato politico”<sup>145</sup>.

Se il controllo sulla motivazione di nomina non sarà ‘stringente’, si determinerà il rischio che le norme statutarie perdano il carattere di cogenza. La presenza di entrambi i sessi negli organi di governo dovrà ritenersi inderogabile, dovendosi ritenere “recessive” le eventuali motivazioni (politiche) fatte proprie dal soggetto (politico) che le addurrà rispetto alle norme costituzionali, primarie e *sub* primarie. Solo allorquando dovessero ricorrere “ragioni di impedimento a carattere

---

fondamento del proprio provvedimento, il Sindaco aveva prodotto le seguenti motivazioni “che, nonostante nelle liste elettorali fossero state presenti molte donne, nessuna di loro era risultata eletta alla carica di consigliere comunale; inoltre, a seguito di specifica consultazione, i partiti di maggioranza non avevano proposto alcun nominativo di donne come possibile assessore esterno, tenuto comunque conto del fatto che la Giunta era composta solo da assessori interni, ossia da persone elette alla carica di consigliere. Nel provvedimento si rappresentava poi la necessità di assicurare la tenuta della maggioranza di governo e che molte donne avevano comunque avuto la possibilità di ricevere importanti incarichi nell’amministrazione”. Nella recente Tar Napoli-Campania, sez. I, sent. 10 marzo 2011, n. 1427, si dà conto del fatto che nel decreto impugnato non è stata compiuta “la necessaria attività istruttoria volta ad acquisire la disponibilità alla nomina di persone di sesso femminile, [ ... e non è] stata esternata adeguata motivazione in ordine alle ragioni della mancata applicazione del principio di cui all’art. 51 della Costituzione”.

<sup>143</sup> Tar Puglia, sez. III, ord. 12 settembre 2008, n. 474.

<sup>144</sup> Tar Puglia, sez. III, sent. 18 dicembre 2008, n. 2913.

<sup>145</sup> Tar Puglia, sez. III, sent. 18 dicembre 2008, n. 2913.

oggettivo”<sup>146</sup>, tali principi potranno trovare dinanzi a sé un limite.

L’eventuale mancanza della previsione, negli statuti comunali e provinciali, del riequilibrio di genere negli organi di governo non potrà essere usato come motivo di inerzia, visto che il vincolo (precettivo) di favorire la pari opportunità fra uomini e donne discende direttamente, oltre che dalla Carta costituzionale, dall’art. 6, comma 3, del TUEL che determina come contenuto obbligatorio degli statuti comunali e provinciali “norme per assicurare condizioni di pari opportunità tra uomo e donna [...] per promuovere la presenza di entrambi i sessi nelle giunte e negli organi collegiali del comune e della provincia”.

Siamo dinanzi a norme precettive, dunque, che iniziano a produrre effetti importanti anche se non estremamente significativi rispetto al fine del riequilibrio dei generi; infatti “la presenza di entrambi i generi” costituisce una previsione ‘minima’ che viene assicurata e rispettata con la ‘semplice’ presenza di *almeno* una donna negli organi di governo.

Sempre riguardo a misure c.d. minime, ma trattando di giunte regionali<sup>147</sup>, pare opportuno richiamare una recentissima decisione in tema di pari opportunità. Il Tar Lombardia, lo scorso 4 febbraio, ha confermato le nomine da parte del Presidente della Regione Lombardia, di sedici assessori della Giunta, di cui quindici di sesso maschile ed uno solo di sesso femminile. I ricorrenti, vista la composizione della giunta regionale con la presenza di un solo assessore donna, lamentavano la “violazione dei principi di democrazia paritaria fra uomini e donne nella vita sociale, culturale, economica e politica e dunque anche nell’accesso agli uffici pubblici e alle cariche elettive, nonché delle disposizioni normative poste a garanzia dell’equilibrio tra i sessi tra i

---

<sup>146</sup> Tar Molise, sez. I, ord. 24 febbraio 2010, n. 51.

<sup>147</sup> Gli statuti regionali che esplicitamente contengono una disposizione riguardante la composizione della giunta nel rispetto del principio di riequilibrio della stessa e che si ritrovano tra le norme riguardanti la sua composizione sono: Statuto Regione Campania (art. 46, 3 comma, “Il Presidente della Giunta regionale nei dieci giorni successivi nomina, nel pieno rispetto del principio di una equilibrata presenza di donne ed uomini, i componenti la Giunta”); Statuto Regione Emilia Romagna (art. 43, 2 comma, “Le nomine degli assessori e le altre nomine di competenza del Presidente s’ispirano anche ai principi di pari opportunità di accesso agli uffici pubblici ed alle cariche elettive, di cui agli articoli 51 e 117 della Costituzione e alla lettera b) dell’articolo 2.); Statuto Regione Lazio (art. 45, 1 comma, “Della Giunta regionale fa parte, oltre al Presidente della Regione, un numero di componenti non superiore a sedici, di cui uno è nominato Vicepresidente. Nella composizione della Giunta deve essere assicurata un’equilibrata presenza dei due sessi e comunque tale che il numero degli assessori appartenenti allo stesso sesso non sia superiore ad undici”). In altri Statuti, invece, le disposizioni poste a garanzia dell’equilibrio tra i sessi tra i componenti degli organi di governo si ritrovano tra le disposizioni c.d. ‘di principio’, è il caso dello Statuto Regione Lombardia (art. 11, 3 comma, “La Regione promuove il riequilibrio tra entrambi i generi negli organi di governo della Regione ...”), ma anche di quello della Regione Toscana (art. 4, 1 comma, f, “La Regione persegue, tra le finalità principali ... il diritto alle pari opportunità fra donne e uomini e alla valorizzazione della differenza di genere nella vita sociale, culturale, economica e politica, anche favorendo un’adeguata rappresentanza di genere nei livelli istituzionali e di governo e negli enti pubblici”); Statuto Regione Abruzzo (art. 6 “La Regione riconosce e valorizza le differenze di genere e promuove l’uguaglianza di tutti i diritti, garantisce le pari opportunità tra uomini e donne in ogni campo assicurando l’effettiva parità di accesso alle cariche pubbliche ed elettive; adotta programmi, leggi, azioni positive e iniziative atte a garantire e promuovere la presenza equilibrata delle donne e degli uomini nel lavoro, nello svolgimento delle attività di cura, nella rappresentanza e nella partecipazione alla vita sociale, culturale e politica”); Statuto Regione Lazio (art. 6, 6 comma, La Regione “Rimuove ogni ostacolo che impedisce la piena parità delle donne e degli uomini nei vari settori di attività attraverso l’attivazione di azioni positive. Garantisce le pari opportunità tra donne e uomini nell’esercizio delle funzioni regionali ed assicura l’equilibrio tra i sessi nelle nomine e designazioni di competenza degli organi regionali”).

componenti degli organi di governo della Regione”<sup>148</sup>. Il giudice amministrativo ha, invece, ritenuto che “in considerazione dello stadio in cui versa attualmente il processo di promozione dell’effettiva democrazia paritaria tra uomini e donne nell’accesso agli uffici pubblici ed alla luce del quadro normativo allo stato vigente<sup>149</sup>, non possa pervenirsi a una dichiarazione di illegittimità della formazione della Giunta regionale siccome composta da un solo assessore di sesso femminile”<sup>150</sup>.

Difforme dalla sentenza appena richiamata è la recentissima decisione del Tar Campania-Napoli<sup>151</sup> che ha sottolineato la maggiore concretezza delle disposizioni statutarie campane<sup>152</sup> rispetto a quelle delle altre Regioni, e dunque anche di quelle contenute nello Statuto lombardo.

Anche in questo caso, i ricorrenti affermano che la presenza di una sola donna in Giunta non soddisfa il ‘limite’ di una ‘equilibrata’ presenza di uomini e donne nell’organo di governo regionale; tale mancato rispetto si manifesta con maggiore evidenza nel momento in cui alle dimissioni presentate da uno degli assessori fa seguito la nomina di un altro assessore uomo. Il Collegio afferma che la nomina degli assessori regionali da parte del Presidente della Giunta regionale non costituisce “un atto oggettivamente non amministrativo che realizza scelte di specifico rilievo costituzionale e politico e come tale non sindacabile innanzi al giudice a pena di interferire nell’esercizio di altro potere, straripando dai limiti di quello giurisdizionale” e questo perché “il provvedimento di nomina degli assessori non contiene scelte programmatiche, non individua i fini da perseguire nell’azione di governo e non ne determina il contenuto e non costituisce, dunque, atto (di indirizzo) politico e neppure direttiva di vertice dell’attività

---

<sup>148</sup> Tar Lombardia, sez. I, sent. 4 febbraio 2011, n. 354.

<sup>149</sup> Il Collegio inizia con il richiamare gli artt. 3, 51 e 117 Cost., (condividendola) la giurisprudenza costituzionale sulle disposizioni statutarie aventi carattere non prescrittivo, ed infine l’art. 1 del d.lgs. n. 198/2006 (Codice della Pari Opportunità) così come modificato dal d.lgs. n. 5/2010, secondo il quale: “Art. 1. (Divieto di discriminazione e parità di trattamento e di opportunità tra donne e uomini, nonché integrazione dell’obiettivo della parità tra donne e uomini in tutte le politiche e attività) 1. Le disposizioni del presente decreto hanno ad oggetto le misure volte ad eliminare ogni discriminazione basata sul sesso, che abbia come conseguenza, o come scopo, di compromettere o di impedire il riconoscimento, il godimento o l’esercizio dei diritti umani e delle libertà fondamentali in campo politico, economico, sociale, culturale e civile o in ogni altro campo. 2. La parità di trattamento e di opportunità tra donne e uomini deve essere assicurata in tutti i campi, compresi quelli dell’occupazione, del lavoro e della retribuzione. 3. Il principio della parità non osta al mantenimento o all’adozione di misure che prevedano vantaggi specifici a favore del sesso sottorappresentato. 4. L’obiettivo della parità di trattamento e di opportunità tra donne e uomini deve essere tenuto presente nella formulazione e attuazione, a tutti i livelli e ad opera di tutti gli attori, di leggi, regolamenti, atti amministrativi, politiche e attività”.

<sup>150</sup> Tar Lombardia, sez. I, sent. 4 febbraio 2011, n. 354.

<sup>151</sup> Tar Campania-Napoli, sent. 7 aprile 2011, n. 1985. La sentenza è stata appellata e il Consiglio di Stato (decreto 22 aprile 2011, n. 1805), accogliendo l’istanza di misure cautelari monocratiche proposta dal ricorrente (Regione Campania), ne ha disposto la sospensione provvisoria dell’efficacia visto che “nelle more della decisione di merito e fino alla pronuncia collegiale sulla domanda cautelare, sussiste per l’ appellante una situazione di estrema gravità ed urgenza, in relazione all’interesse al proficuo funzionamento della Giunta regionale, tale da giustificare una misura cautelare provvisoria”.

<sup>152</sup> Secondo l’art. 46, 3 comma, “Il Presidente della Giunta regionale nei dieci giorni successivi nomina, nel pieno rispetto del principio di una equilibrata presenza di donne ed uomini, i componenti la Giunta”. Quella sottolineata dal giudice amministrativo come netta differenza tra le disposizioni statutarie dello statuto campano rispetto a quello lombardo (secondo il quale “La Regione promuove il riequilibrio tra entrambi i generi negli organi di governo della Regione”) non pare, a dir il vero, almeno per chi scrive, realmente significativa.

amministrativa”. Si tratta, pertanto, di un “atto soggettivamente e oggettivamente amministrativo, [con la conseguenza che la sua emanazione] è sottoposta all’osservanza delle disposizioni che attribuiscono, disciplinano e conformano il relativo potere, il cui corretto esercizio è, sotto questi profili, pienamente sindacabile in sede giurisdizionale”.

Il Tar, riconoscendo la natura precettiva delle norme statutarie, individua la violazione delle stesse (oltre, naturalmente, quella dell’art. 51 Cost.), in quanto la nomina di una sola donna vanifica l’obiettivo della presenza ‘equilibrata’ di uomini e donne che deve caratterizzare la composizione della Giunta regionale. La diretta conseguenza di tale motivazione è l’annullamento dell’atto con cui il Presidente ha sostituito un assessore (uomo) dimissionario con un altro assessore (ancora uomo) e non già lo scioglimento dell’intera Giunta, visto che l’annullamento delle nomine di tutti gli assessori non sarebbe proporzionato all’interesse azionato<sup>153</sup>, che è “soddisfatto anche sostituendo uno solo degli assessori di sesso maschile”. Rimane, però, da notare che la presenza di solo due donne in una Giunta composta da 12 assessori è ancora ben lontana dall’ ‘obbligo’ di riequilibrio di cui parla il giudice amministrativo.

A ben vedere, infatti, anche se la nomina di una donna (o di due) riesce evidentemente ad assicurare la presenza di entrambi i generi nel consesso istituzionale, sicuramente tale esigua partecipazione è assai lontana dal rappresentare un riequilibrio fra generi: questo, appunto, può essere effettivo solo attraverso una presenza equilibrata fra uomini e donne e non già con la mera presenza di un solo ‘rappresentante’ del sesso sotto rappresentato.

## *7. Conclusioni*

Diversi, molteplici e notevoli sono stati i passi compiuti dal potere politico e da quello giudiziario per promuovere sempre più le pari opportunità nei luoghi della partecipazione politica, anche se altri potranno compiersi. È pur vero d’altra parte che, se le differenze numeriche fra i due sessi nei centri di decisione politica continueranno a registrarsi in modo significativo e preoccupante come è ancora oggi, si dovrà pensare (anche, e soprattutto, alla luce del diritto internazionale e sovranazionale) ad altri tipi di misure che vadano ad incidere direttamente sui risultati elettorali. Far rientrare le misure tendenti al riequilibrio nell’art. 3, comma 2, Cost. (come fa chiaramente la Corte nella sent. n. 4 del 2010) è già un significativo passo in avanti; il prossimo

---

<sup>153</sup> Il Tar chiarisce che la ricorrente “non essendo portatrice esponenziale dell’interesse diffuso dei cittadini di sesso femminile all’esatta osservanza della disposizione statutaria e legittimandosi all’azione soltanto in qualità di possibile aspirante all’incarico [...], agisce unicamente a tutela del proprio interesse personale a poter concorrere alla nomina ad assessore regionale in quota femminile”

potrebbe essere quello di prevedere l'introduzione nel nostro ordinamento di misure temporanee e limitate al sesso sottorappresentato, che avrebbero il pregio non solo di essere più incisive ma anche meno 'equivoche', perché 'liberate' dalla connotazione di neutralità che oggi le contraddistingue in quanto norme riferite ad entrambi i generi ma che, evidentemente, si rivolgono in maniera prevalente (se non proprio esclusiva) al genere storicamente sottorappresentato, vale a dire quello femminile.