



CRISTINA NAPOLI*

LA RAPPRESENTANZA DI GENERE NELLE ASSEMBLEE ELETTIVE: LE QUOTE ALLA PROVA DEL VOTO

SOMMARIO: 1. PREMessa. – 2. SPUNTI OFFERTI DAL DIRITTO SOVRANAZIONALE E STRANIERO. – 3. LA VIA ITALIANA ALLA RAPPRESENTANZA DI GENERE: DALLA PREVISIONE DI LEGGE ALLA MODIFICA DELLA COSTITUZIONE. – 4. IL SEGUITO LEGISLATIVO DELLE NUOVE PREVISIONI COSTITUZIONALI. – 4.1. LA LEGISLAZIONE ELETTORALE NAZIONALE. – 4.2. LA LEGISLAZIONE ELETTORALE REGIONALE. – 5. IN PARTICOLARE: LA L.R. CAMPANIA N. 4/2009 E LA SENTENZA N. 4/2010 DELLA CORTE COSTITUZIONALE. – 6. L'IMPATTO ELETTORALE DELLE PREVISIONI INTRODOTTE. – 7. CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE.

1. PREMessa

La scarsa presenza femminile nelle istituzioni, derivante, come diffusamente rilevato, dal tradizionale assioma che vede appartenere la dimensione privata all'emisfero femminile e la pubblica a quello maschile, è da tempo avvertita come un vero e proprio *vulnus* della democrazia¹, sia in termini di rappresentanza che di rappresentatività², per neutralizzare il quale considerevole parte della politica e della dottrina ha auspicato e con tenacia difeso l'introduzione di disposizioni c.d. *di favore* operanti, per così dire, *direttamente* sulla legislazione elettorale ovvero *indirettamente* su ambiti *altri* rispetto alla prima in una logica più propriamente "incentivante" e/o di "rimozione degli ostacoli"³.

* Assegnista di ricerca in Diritto costituzionale presso la Scuola Superiore di studi universitari e di perfezionamento Sant'Anna.

¹ Tra i principali volumi in materia, v. R. HUGHES, *La cultura del piagnisteo. La saga del politicamente corretto*, Milano, Adelphi, 1994; F. BIMBI, A. DEL RE (a cura di), *Genere e democrazia. La cittadinanza delle donne a cinquant'anni dal voto*, Torino, Rosenberg & Sellier, 1997; B. BECCALLI (a cura di), *Donne in quota. È giusto riservare posti alle donne nel lavoro e nella politica?*, Milano, Feltrinelli, 1999; L. CARLASSARE, A. DI BLASI, M. GIAMPIERETTI (a cura di), *La rappresentanza democratica nelle scelte elettorali delle Regioni*, Padova, Cedam, 2002; A. D'ALLOIA, *Eguaglianza sostanziale e diritto diseguale. Contributo allo studio delle azioni positive nella prospettiva costituzionale*, Padova, Cedam, 2002, p. 359 ss.; R. BIN, G. BRUNELLI, A. PUGIOTTO, P. VERONESI (a cura di), *La parità dei sessi nella rappresentanza politica*, Torino, Giappichelli, 2003; L. CALIFANO (a cura di), *Donne, politica e processi decisionali*, Torino, Giappichelli, 2004; E. PALICI DI SUNI, *Tra parità e differenza. Dal voto alle donne alle quote elettorali*, Torino, Giappichelli 2004; E. SAROGNI, *La donna italiana. 1861-2000. Il lungo cammino verso i diritti*, Milano, Il Saggiatore, 2004; L. GIANFORMAGGIO, *Eguaglianza, donne e diritto*, Bologna, Il Mulino, 2005; L. PAOLOZZI, *La passione di Emily e l'azzardo della lista rosa*, Napoli, Guida, 2005; G. BRUNELLI, *Donne e politica. Quote rosa? Perché le donne in politica sono ancora così poche*, Bologna, Il Mulino, 2006; A. CONCARO, M. D'AMICO, *Donne e istituzioni politiche. Analisi critica e materiali di approfondimento*, Torino, Giappichelli, 2006; ID., *Il difficile cammino della democrazia paritaria*, Torino, 2011; A. FALCONE (a cura di), *Verso una democrazia paritaria. Modelli e percorsi per la piena partecipazione delle donne alla vita politica e istituzionale*, Milano, Giuffrè, 2011; A. DEFFENU, *Il principio di pari opportunità di genere nelle istituzioni politiche*, Torino, Giappichelli, 2012.

² L'assenza delle donne dal circuito democratico, in altri termini, minerebbe sia la *rappresentanza*, nella misura in cui non necessariamente le donne possono essere rappresentate dagli uomini che la *rappresentatività*, ovvero la *qualità* del rappresentante e, in definitiva, dell'attività legislativa. In proposito, v. A. CONCARO, M. D'AMICO, *Donne e istituzioni politiche*, cit., p. 10-12; M. AINIS, *La riforma dell'art. 51 Cost. e i suoi riflessi nell'ordinamento*, in R. BIN, G. BRUNELLI, A. PUGIOTTO, P. VERONESI (a cura di), *La parità dei sessi nella rappresentanza politica*, cit., p. 33; M. CAIELLI, *Le norme sulla parità dei sessi nella rappresentanza politica come azioni positive*, in *ivi*, p. 47; B. PEZZINI, *Le quote come strumento di empowerment (a proposito dell'impatto dell'empowerment sul diritto costituzionale, ovvero del punto di vista di genere sulla rappresentanza politica*, in *ivi*, p. 94 ss. Sul punto, v. anche A. D'ALLOIA, *Eguaglianza sostanziale e diritto diseguale*, cit., p. 412 ss. In generale sulle trasformazioni della democrazia rappresentativa, N. BOBBIO, *Democrazia rappresentativa e democrazia diretta*, in G. QUAZZA (a cura di), *Democrazia e partecipazione*, Stampatori, Torino, 1978, p. 19 ss.; ID., *Il futuro della democrazia*, Einaudi, Torino, 1984.

³ Oltre la bibliografia di cui innanzi, v. M. AINIS, *Azioni positive e principio di uguaglianza*, in *Giur. cost.*, 1, 1992, p. 586 ss.; G. BRUNELLI, *L'alterazione del concetto di rappresentanza politica: leggi elettorali e «quote» riservate alle donne*, in *Diritto e società*, 3, 1994; 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. CINANNI, *Leggi elettorali e azioni positive in favore delle donne*, in *Giur. cost.*, 1996, p. 3283 ss.; R. TOSI, *Donne e politica. Il quadro*



Nell'ordinamento italiano, come è noto, l'inserimento di disposizioni in materia elettorale attente alle ragioni della c.d. rappresentanza di genere ha dato avvio ad un difficile dialogo tra Parlamento e Corte costituzionale apparentemente interrotto dall'entrata in vigore delle leggi cost. 31 gennaio, n. 2, 18 ottobre 2001, n. 3 e 30 maggio 2003, n. 1, con le quali la promozione delle pari opportunità tra donne e uomini con riguardo all'accesso alle cariche elettive mediante l'adozione di *appositi provvedimenti* ha conseguito espresso rilievo costituzionale⁴.

Più di recente, l'emanazione delle leggi regionali ex art. 122, c. 1 Cost. e della l. 23 novembre 2012, n. 215 in tema di rinnovo dei consigli comunali⁵ ha riaperto il dibattito in materia anche in considerazione della originalità di talune previsioni in esse contenute, le quali hanno superato il vaglio di legittimità costituzionale.

Ebbene, posti alcuni spunti derivanti dal diritto sovranazionale e straniero, nonché alla luce del percorso legislativo e giurisprudenziale che nell'ordinamento italiano ha condotto alla approvazione delle leggi costituzionali innanzi menzionate, la presente indagine – cui, pare opportuno precisare, rimane estranea la tematica relativa alla presenza femminile negli organi esecutivi dei diversi livelli di governo, la quale, benché certamente *parallela* a quella in esame, si ritiene ad essa non del tutto *omogenea* avendo riguardo sia alle norme costituzionali eventualmente chiamate ad essere (contro)bilanciate sia alle fonti della relativa disciplina⁶ – si propone di verificare il *seguito* legislativo delle modifiche apportate alla Costituzione e, anche a prescindere dalla qualificazione delle singole previsioni introdotte dal legislatore nazionale o regionale in termini di misure antidiscriminatorie ovvero di azioni positive, l'*impatto* elettorale delle medesime e ciò, specificamente, al fine di stimolare una riflessione in ordine alle *potenzialità* ed ai *limiti* dell'intervento degli strumenti del diritto nella materia in argomento.

2. SPUNTI OFFERTI DAL DIRITTO SOVRANAZIONALE E STRANIERO

In via preliminare, pare opportuno rilevare come il tema delle pari opportunità in ambito politico sia nient'affatto sconosciuto al diritto internazionale, a quello europeo ed a quello comparato.

normativo, in *Donna Diritti e Società*, novembre 1998, p. 28; M.L. BOCCIA, I. PERETTI (a cura di), *Il genere della rappresentanza*, supplemento alla rivista *Democrazia e diritto*, 10, 1998; L. CALIFANO, *Donne e rappresentanza politica: una riforma che riapre nuovi spazi*, in *Quad. cost.*, 2001, p. 140 ss.; G. CHIARA, *La "pari opportunità" elettorale dei sessi nella riforma degli Statuti regionali speciali*, in *Giur. cost.*, 2001, p. 839 ss.; E. OLIVITO, *Azioni positive e rappresentanza femminile: problematiche generali e prospettive di rilancio*, in *Pol. Dir.*, 2002, p. 237 ss.; G. BRUNELLI, *La parità dei sessi nella rappresentanza politica: le questioni aperte*, in R. BIN, G. BRUNELLI, A. PUGIOTTO, P. VERONESI (a cura di), *La parità dei sessi nella rappresentanza politica*, cit., p. 13 ss.; M. CARTABIA, *Il principio della parità tra uomini e donne nell'art. 117, 7° comma, Cost.*, in T. GROPPI, M. OLIVETTI (a cura di), *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo Titolo V*, Torino, Giappichelli, 2003, p. 129 ss.; R. TOSI, *Le «quote» o dell'eguaglianza apparente*, in R. BIN, G. BRUNELLI, A. PUGIOTTO, P. VERONESI (a cura di), *La parità dei sessi nella rappresentanza politica*, cit., p. 105 ss.

⁴ La riflessione sugli ambiti nei quali incidere al fine di garantire una non impari competizione è particolarmente ampia e non è questa la sede per poterla ripercorrere. Sia consentito soltanto rilevare come essa investa il sistema elettorale astrattamente più favorevole, la dimensione ottimale delle circoscrizioni, le possibili combinazioni tra conformazione della lista (aperta o bloccata) e presenza di genere al suo interno (quota di riserva o alternanza), l'alternativa tra l'imposizione *ex lege* o la libera previsione negli statuti dei partiti di misure a sostegno delle pari opportunità nonché la previsione di un apparato sanzionatorio (inammissibilità della lista o riduzione del finanziamento pubblico) in caso di mancato rispetto da parte dei partiti delle prescrizioni previste.

⁵ Recante «*Disposizioni per promuovere il riequilibrio delle rappresentanze di genere nei consigli e nelle giunte degli enti locali e nei consigli regionali. Disposizioni in materia di pari opportunità nella composizione delle commissioni di concorso nelle pubbliche amministrazioni*».

⁶ Più di recente, infatti, il principio di pari opportunità tra uomini e donne in ambito politico si è sviluppato, in particolar modo grazie alla sensibilità costituzionale del giudice amministrativo, anche con riguardo alla formazione delle giunte locali e regionali sul presupposto della violazione da parte di Sindaci e Presidenti di Provincia da un lato e dei Presidenti di Regione dall'altro delle previsioni contenute rispettivamente nell'art. 6, c. 3, d.lgs. n. 267/2000 nonché nei rispettivi Statuti comunali e provinciali e nelle previsioni statutarie regionali. Tale declinazione della parità di genere, di cui pure la Corte costituzionale si è di recente occupata nella sentenza n. 81 del 2012, differisce da quello oggetto della presente indagine (almeno) nella misura in cui non parrebbe in alcun modo entrare in conflitto con il principio della rappresentanza politica: in questo senso, infatti, non intrecciando l'elettore e l'esercizio del diritto di voto assistito dalle tutele di cui all'art. 48 Cost., la previsione di un vincolo di genere per gli atti di nomina degli assessori dei diversi livelli di governo può più che altro confliggere con la natura fiduciaria e discrezionale degli stessi. Per un'attenta disamina degli orientamenti della giurisprudenza amministrativa e costituzionale e delle posizioni critiche emerse in dottrina, v. A. DEFFENU, *Il principio di pari opportunità di genere*, cit., p. 91, ss.



In primo luogo, infatti, se è possibile far risalire al 1953⁷ la Convenzione sui diritti politici della donna con la quale si è inteso sostanzialmente riconoscere l'elettorato attivo e passivo femminile, è, in particolare, con la Convenzione sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione nei confronti della donna del 1979⁸ ad essere fatto espresso riferimento alla possibilità per gli Stati di adottare misure del tipo di quelle in argomento, le quali, ben potendo, ai sensi dell'art. 3 della Convenzione, essere adottate (anche) in campo politico «*per assicurare il pieno sviluppo e avanzamento delle donne, con lo scopo di garantire loro l'esercizio e il godimento dei diritti umani e delle libertà fondamentali su una base di parità con gli uomini*», al fine di non essere considerate discriminatorie devono godere, ai sensi del successivo articolo 4, del requisito della *temporaneità*⁹.

In secondo luogo, con riguardo al diritto comunitario, accanto ai numerosi documenti con cui le istituzioni comunitarie e gli Stati membri vengono esortati a promuovere iniziative tese a favorire la rappresentanza politica femminile¹⁰, rilievo assume, in particolar modo a seguito dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, l'art. 23 della Carta di Nizza (*Parità tra uomini e donne*) ai sensi del quale «*[l]a 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*»¹¹. Con riferimento all'ambito convenzionale, ~~ancora~~, pare il caso di menzionare la Raccomandazione del Comitato dei Ministri 12 marzo 2003, n. 3 sulla partecipazione equilibrata delle donne e degli uomini ai processi decisionali politici e pubblici con la quale il Consiglio d'Europa ha raccomandato ai governi degli Stati membri «*di promuovere e incoraggiare misure particolarmente tese a stimolare e sostenere nelle donne la volontà di partecipare ai processi decisionali nella vita politica e pubblica*» nonché «*di decidere obiettivi a termine definito*» per giungere a tale equilibrata partecipazione.

In terzo luogo, con riguardo alle esperienze europee, come attentamente rilevato, la distinzione essenziale è da rinvenire tra misure introdotte autonomamente dai partiti politici da un lato e misure imposte *ex lege* dall'altro¹².

⁷ Firmata a New York il 31 marzo e resa esecutiva in Italia con l. 24 aprile 1967, n. 326.

⁸ Firmata a New York il 18 dicembre e resa esecutiva in Italia con l. 14 marzo 1985, n. 132.

⁹ L'art. 4, infatti, prevede che «*[l]adozione ad opera degli Stati Parti di misure speciali temporanee finalizzate ad accelerare la parità di fatto tra uomini e donne non è considerata una discriminazione secondo la definizione della presente Convenzione, ma non deve in alcun modo comportare il mantenimento di norme diseguali o distinte; tali misure sono abrogate quando sono conseguiti gli obiettivi di parità di opportunità e di trattamento*».

E del resto la *temporaneità* quale irriducibile vincolo costituzionale agli interventi legislativi antidiscriminatori è una delle principali elaborazioni della giurisprudenza della Corte Suprema degli Stati Uniti d'America per la quale le azioni positive, assimilabili alle medicine, non possono che essere somministrate per un periodo di tempo limitato, fino a quando, cioè, l'organismo non sia guarito. Sul punto, v. A. CONCARO, M. D'AMICO, *Donne e istituzioni politiche*, cit., p. 16; C. PIPERNO, *L'integrazione della rappresentanza attraverso le azioni positive*, in R. BIN, G. BRUNELLI, A. PUGIOTTO, P. VERONESI (a cura di), *La parità dei sessi nella rappresentanza politica*, cit., par. 2, p. 224-228.

¹⁰ A questo proposito si ricordano la Risoluzione del Parlamento europeo 16 settembre 1988 riguardante l'adozione da parte dei partiti politici di programmi interni di azioni positive; la Risoluzione del Consiglio 27 marzo 1995 e la Raccomandazione 96/694/CE del Consiglio del 2 dicembre 1996 riguardanti la partecipazione equilibrata delle donne e degli uomini al processo decisionale. Per un'analisi dei principali argomenti utilizzati nei documenti europei per motivare l'esigenza di un maggior numero di donne nei processi di decisione politica, v. G. BRUNELLI, *Donne e politica*, cit., p. 30-33.

¹¹ Sul diritto comunitario come stimolo all'adozione da parte degli Stati membri all'adozione delle norme *de quibus*, v. L. CARLASSARE, *L'integrazione della rappresentanza: un obbligo per le regioni*, in L. CARLASSARE, A. DI BLASI, M. GIAMPIERETTI (a cura di), *La rappresentanza democratica*, cit., p. 21 ss.; A. DEFFENU, *Il principio di pari opportunità di genere*, cit., p. 31 ss.; di una «certa timidezza» ad intervenire con norme vincolanti a fronte di dichiarazioni politiche pur impegnative parla G. BRUNELLI, *Donne e politica*, cit., p. 92.

Autorevolmente viene, tuttavia, fatto notare come con riguardo all'eguaglianza tra i sessi nella rappresentanza politica «*il solo ambito in cui la Comunità e l'Unione hanno competenza per intervenire è quello delle elezioni del Parlamento europeo*» sfuggendo «*al raggio di azione comunitaria ogni intervento relativo alle istituzioni rappresentative nazionali, regionali e locali*»: così M. CARTABIA, *Unione europea e parità dei sessi nei processi decisionali: vincoli giuridici e auspici politici*, in R. BIN, G. BRUNELLI, A. PUGIOTTO, P. VERONESI (a cura di), *La parità dei sessi nella rappresentanza politica*, cit., p. 153.

¹² In considerazione della diffusione della promozione della parità di accesso alle cariche elettive nei Paesi europei G. BRUNELLI, *Donne e politica*, cit., p. 84 ha rilevato come «*sembra oggi possibile ritenere che l'ammissibilità di azioni positive elettorali appartenga a quelle "tradizioni costituzionali comuni" che tanto peso hanno nella giurisprudenza della Corte di giustizia della Comunità europea*».



In questo senso, la prima e nutrita categoria, di cui fanno parte i Paesi scandinavi, la Germania e il Regno Unito, è caratterizzata dall'inesistenza nei relativi ordinamenti di norme legislative dirette ad imporre all'interno delle liste elettorali riserve di quote, le quali, piuttosto, accompagnate – soprattutto nei primi – da un sistema notevolmente avanzato di *welfare*, provengono dalle libere scelte dei partiti, costituendone in certo senso la carta d'identità anche (o proprio) al fine di conquistare (parte del)l'elettorato femminile¹³: tali Paesi si collocano al vertice della classifica mondiale sulla presenza femminile nei parlamenti nazionali¹⁴.

La seconda, al cui interno è possibile far rientrare – anche in ragione dell'analogo dialogo sviluppatosi in materia tra legislatore e giudice costituzionale – la Francia e la stessa Italia, è caratterizzata dalla previsione legislativa di meccanismi elettorali appositamente volti a favorire la presenza delle donne nelle istituzioni politiche nonché dall'inserimento di disposizioni *ad hoc* nei testi costituzionali originari¹⁵: tali Paesi, pur non occupando le ultime posizioni nella classifica innanzi citata, raggiungono risultati meno soddisfacenti rispetto a quelli della prima categoria.

3. LA VIA ITALIANA ALLA RAPPRESENTANZA DI GENERE: DALLA PREVISIONE DI LEGGE ALLA MODIFICA DELLA COSTITUZIONE

In assenza di un fattivo impegno da parte dei partiti e dei movimenti politici, all'inizio degli anni novanta l'ordinamento italiano ha optato per l'imposizione *ex lege* di norme elettorali a garanzia della rappresentanza di genere, non prevedendo, tuttavia, alcuna forma di limitazione temporale della relativa vigenza: dinanzi a previsioni costituzionali volte a garantire espressamente (soltanto) l'elettorato attivo e passivo femminile, infatti, il legislatore, statale e regionale speciale, ha agito sulla legislazione elettorale dei diversi livelli di governo introducendo disposizioni di favore più o meno "forti" per favorire il riequilibrio di genere nelle assemblee elettive.

In questo senso, da un lato, a livello locale e regionale, rispettivamente la l. 25 marzo 1993, n. 81 e, in vigenza del vecchio art. 122 Cost., la l. 23 febbraio 1995, n. 43 avevano introdotto la previsione per cui nelle liste di candidati nessuno dei due sessi potesse essere rappresentato in misura superiore ai due terzi¹⁶; a livello nazionale, la l. 4 agosto 1993, n. 276, relativa all'elezione del Senato della Repubblica, prevedeva, all'art. 2, c. 1, che «[i]l Senato della Repubblica è eletto a suffragio universale, favorendo l'equilibrio della rappresentanza tra donne e uomini, con voto diretto, libero e segreto, sulla base dei voti espressi nei collegi uninominali» e la l. 4 agosto 1993, n. 277, recante norme per l'elezione della Camera dei deputati, all'art. 1, c. 2, n. 2, prevedeva nell'attribuzione proporzionale dei seggi l'ordine alternato di candidati e candidate nelle liste recanti più di un nome.

¹³ Su tali esperienze, v. G. BRUNELLI, *Donne e politica*, cit., p. 78 ss.; A. CONCARO, M. D'AMICO, *Donne e istituzioni politiche*, cit., p. 20 ss.; M.E. GENNUSA, *Parità dei sessi, rappresentanza politica e rappresentanza di genere nell'ordinamento tedesco*, in R. BIN, G. BRUNELLI, A. PUGIOTTO, P. VERONESI (a cura di), *La parità dei sessi nella rappresentanza politica*, cit., p. 180 ss.; M.J. FALCON Y TELLA, *Le azioni positive nella normativa europea. Il caso tedesco*, in A. FALCONE (a cura di), *Verso una democrazia paritaria*, cit., p. 173 ss.; I.M. BRIONES MARTINEZ, *La promozione delle pari opportunità nel Regno Unito*, in *ivi*, p. 215 ss.; ID., *Le donne nella normativa danese*, in *ivi*, p. 227 ss.

¹⁴ Reperibile su <http://www.ipu.org/wmn-e/arc/classif010913.htm>. È da dire, tuttavia, che il Regno Unito raggiunge una posizione decisamente più arretrata rispetto agli altri paesi menzionati, in ragione del sistema maggioritario, astrattamente ritenuto non favorevole al riequilibrio di genere, previsto per l'elezione della *House of Commons*.

¹⁵ Sull'esperienza francese, v. A. DEFFENU, *La parità tra i sessi nella legislazione elettorale di alcuni paesi europei*, in *Dir. pubbl.*, 2001, p. 611 ss.; G. BRUNELLI, *La parità dei sessi nella rappresentanza politica: le questioni aperte*, in R. BIN, G. BRUNELLI, A. PUGIOTTO, P. VERONESI (a cura di), *La parità dei sessi nella rappresentanza politica*, cit., p. 13 ss.; A. DEFFENU, *Brevi riflessioni sulla parità tra i sessi in politica: le Corti costituzionali italiana e francese*, in *ivi*, p. 67 ss.; G. BRUNELLI, *Donne e politica*, cit., p. 73 ss.; A. CONCARO, M. D'AMICO, *Donne e istituzioni politiche*, cit., p. 18 ss.; T. GARCIA-BERRIO HERNANDEZ, *Democrazia paritaria: mito o realtà? Francia vs Svezia: due prospettive contrapposte*, in A. FALCONE (a cura di), *Verso una democrazia paritaria*, cit., p. 189 ss.

¹⁶ Tale previsione della l. n. 81/1993, la quale più specificamente disponeva che tali limitazioni dovessero operare *di norma*, riguardava la composizione delle liste elettorali per l'elezione dei membri del consiglio comunale nei Comuni con popolazione inferiore (art. 5, c. 2) e superiore ai 15.000 abitanti (art. 7, c. 1). Una legge dello stesso anno, l. 15 ottobre 1993, n. 415, avrebbe poi soppresso l'inciso «*di norma*», si eliminando ogni dubbio circa il carattere prescrittivo di quest'ultima, e modificato nel seguente modo le riserve di quota: per i Comuni con popolazione inferiore a 15.000 abitanti «*tre quarti dei consiglieri assegnati*» e per i Comuni con popolazione superiore «*i due terzi dei consiglieri assegnati*».



Dall'altro lato, se la l.r. Valle d'Aosta 9 febbraio 1995, n. 4 aveva inserito la più neutra previsione per cui nelle liste elettorali per l'elezione dei consiglieri comunali dovevano essere rappresentati «entrambi i sessi», la l.r. Trentino Alto Adige 30 novembre 1994, n. 3 e la l.r. Friuli Venezia Giulia 9 marzo 1995, n. 4 avevano fissato rispettivamente in un quarto ed in un terzo la c.d. quota di riserva.

Dinanzi a tali previsioni legislative è arrivata, come è noto, ben presto la “stretta” da parte della Corte costituzionale, la quale, accogliendo la prospettazione del Consiglio di Stato rimettente, con la sentenza n. 422 del 1995 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, per violazione degli artt. 3, 49 e 51, c. 1 Cost., dell'art. 5, c. 2, legge n. 81/1993¹⁷ e, ai sensi dell'art. 27, l. 11 marzo 1953, n. 87, delle altre misure a tutela della pari rappresentanza di genere previste nella legislazione nazionale e regionale speciale innanzi richiamate¹⁸.

Dopo aver aderito alla tesi – accolta dal Consiglio di Stato a differenza dal giudice di prime cure – del carattere prescrittivo della norma impugnata, con riguardo ai profili che in questa sede in particolare interessano è opportuno rilevare come la Corte si sia soffermata, in primo luogo, sui profili di violazione dell'art. 3, c. 1, Cost. e dell'art. 51, c. 1, Cost. «per la loro intima connessione». In questo senso, infatti, il Giudice delle leggi ha ritenuto che l'art. 51, c. 1 Cost. in certo senso *ribadisse* il principio di uguaglianza formale in materia di elettorato passivo per ragioni per lo più simboliche ricollegabili al «contesto storico» esistente all'epoca della Costituente e caratterizzato dalla diffusa percezione sociale, allora ancora avallata da certa legislazione, della minore attitudine femminile alla vita pubblica¹⁹. Se, pertanto, la regola, ai sensi dell'art. 3, c. 1 nonché dell'art. 51, c. 1, è quella dell'«assoluta eguaglianza fra i due sessi» nella possibilità di accedere alle cariche pubbliche elettive, lo stesso ragionamento deve valere per la candidabilità, essendo quest'ultima «condizione pregiudiziale e necessaria per poter essere eletto», con conseguente illegittimità costituzionale delle previsioni legislative aventi ad oggetto «qualsiasi forma di quote in ragione del sesso dei candidati» nella presentazione delle candidature alle cariche elettive.

Nonostante al termine di tale primo ordine di considerazioni la Corte precisasse che «tanto basta per dichiarare l'illegittimità costituzionale della norma sottoposta» a giudizio di costituzionalità, a dimostrazione della *dimensione costituzionale* della tematica in argomento essa prosegue con un corposo *obiter dictum* che prende le mosse dalla qualificazione della previsione impugnata in termini di *azione positiva*, la quale, pertanto, «volta a favorire il raggiungimento di una parità non soltanto formale, bensì anche sostanziale» fra i due sessi nell'accesso alle cariche pubbliche elettive, avrebbe dovuto trarre la sua legittimazione dal secondo comma dell'art. 3 della Costituzione». Per tale via, chiarito che le misure legislative attuative del principio di eguaglianza inteso in senso sostanziale possono sì compensare e rimuovere le diseguaglianze materiali tra consociati per stimolare la creazione di un contesto normativo idoneo a risultare un valido presupposto per il pieno esercizio dei diritti fondamentali, ma non anche incidere direttamente sul contenuto di quegli stessi diritti, la Corte considerava che il primo comma dell'art. 51 Cost. valesse in particolare a dimostrare «in tema di elettorato passivo, la regola inderogabile [...] dell'assoluta parità, sicché ogni differenziazione in ragione del sesso non può che risultare oggettivamente discriminatoria». Ed in questa misura l'originaria formulazione dell'art. 51 aveva,

¹⁷ Sul dibattito in dottrina immediatamente successivo alla pubblicazione della sentenza, v. G. BRUNELLI, *Elettorato attivo e passivo (e applicazione estesa dell'illegittimità consequenziale) in due recenti pronunce costituzionali*, in *Giur. cost.*, 1995, p. 3272 ss.; G. CINANNI, *Leggi elettorali e azioni positive in favore delle donne*, in *Giur. cost.*, 1995, p. 3283 ss.; M. LUCIANI, *La questione del sesso del voto. L'elettorato passivo e la quota riservata alle donne*, in *Italiaoggi*, 18 settembre 1995; L. GIANFORMAGGIO, *Eguaglianza formale e sostanziale: il grande equivoco*, in *Foro it.*, I/1996, p. 1961 ss.; M.V. BALLESTRERO, *Azioni positive e quote nel giudizio di due autorevoli Corti*, in S. SCARPONI (a cura di), *Le pari opportunità nella rappresentanza politica e nell'accesso al lavoro. I sistemi di «quote» al vaglio di legittimità*, Trento, 1997, p. 37 ss.; E. ROSSI, *Tra eguaglianza formale ed eguaglianza sostanziale: la sentenza n. 422/1995 nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, in *ivi*, p. 107 ss.; R. TOSI, *Donne e politica. Il quadro normativo*, in *Donna Diritti e Società*, novembre 1998, p. 28 ss.; A. PIZZORUSSO, E. ROSSI, *Le azioni positive in materia elettorale in Italia*, in B. BECCALLI (a cura di), *Donne in quota. È giusto riservare posti alle donne nel lavoro o nella politica?*, Milano, 1999, p. 169 ss.

¹⁸ Sull'abnorme utilizzo dell'istituto dell'illegittimità consequenziale, U. DE SIERVO, *La mano pesante della Corte sulle “quote” nelle liste elettorali*, in *Giur. cost.*, 1995, p. 3268 ss.; A. CONCARO, M. D'AMICO, *Donne e istituzioni politiche*, cit., p. 36.

¹⁹ Tale contesto avrebbe ispirato la formulazione dell'art. 51, c. 1, nel quale sul piano strettamente operativo, secondo la Corte, addirittura «potrebbe apparire superflua la specificazione “dell'uno e dell'altro sesso”, essendo di per sé sufficiente l'espressione “tutti i cittadini”» di tal che l'addizione si spiegherebbe soprattutto nell'ottica di un rafforzamento, opportunamente imposto dal Costituente, dell'esigenze dell'eguaglianza (formale) in tema di cariche pubbliche elettive.



sul piano strettamente normativo, la funzione di escludere l'accesso alle cariche elettive dall'ambito di operatività del principio di uguaglianza sostanziale, rilevando, pertanto, non tanto per quel che prevedeva quanto piuttosto per quel che *non* prevedeva.

Sia pur non nell'immediatezza²⁰ il legislatore ha ritenuto di "superare" tale posizione di chiusura attraverso lo strumento di cui all'art. 138 Cost., in un primo momento avendo riguardo al raggio d'azione del legislatore regionale speciale e ordinario e in un secondo incidendo sulla prima parte della Costituzione, sì determinando la variazione dei parametri in caso di sindacato di costituzionalità su nuove previsioni normative in materia elettorale²¹. In questo senso, infatti, la legge cost. n. 2/2001, modificando ed integrando gli Statuti delle Regioni speciali, ha espressamente attribuito alle leggi elettorali regionali il compito di «*promuovere condizioni di parità per l'accesso alle consultazioni elettorali*» «*al fine di conseguire l'equilibrio della rappresentanza dei sessi*»²²; la l. cost. n. 3/2001, ha previsto similmente che «*le leggi regionali [...] promuovono la parità di accesso tra donne e uomini alle cariche elettive*»²³; infine, la legge cost. n. 1/2003 ha inserito un secondo periodo all'art. 51, c. 1 Cost. ai sensi del quale «*... la Repubblica promuove con appositi provvedimenti le pari opportunità tra donne e uomini*»²⁴.

Pare questa la sede per rammentare che, *medio tempore*, a cavallo, cioè, tra le riforme costituzionali menzionate, la Consulta è tornata a pronunciarsi sulle disposizioni quali quelle in argomento, dichiarando l'infondatezza della questione di legittimità sollevata. Nonostante l'avanzato *iter* parlamentare di approvazione del d.d.l. costituzionale di modifica dell'art. 51 Cost. e, con ogni probabilità al solo fine di "stimolare" una nuova pronuncia della Consulta a *Costituzione variata*²⁵, infatti, il Governo ha impugnato la l.r. statutaria Valle d'Aosta

²⁰ Negli anni immediatamente successivi alla sentenza n. 422, infatti, l'unico intervento legislativo in materia è rinvenibile nella l. 3 giugno 1999, n. 157, recante «*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*», la quale, all'art. 3 (*Risorse per accrescere la partecipazione attiva delle donne alla politica*), ha previsto che «*1. Ogni partito o movimento politico destina una quota pari almeno al 5 per cento dei rimborsi ricevuti per ciascuno dei fondi di cui ai commi 1 e 5 dell'articolo 1 ad iniziative volte ad accrescere la partecipazione attiva delle donne alla politica. 2. I movimenti ed i partiti politici di cui al comma 1 introducono una apposita voce all'interno del rendiconto di cui all'articolo 8 della legge 2 gennaio 1997, n. 2, al fine di dare espressamente conto dell'avvenuta destinazione delle quote dei rimborsi alle iniziative di cui al medesimo comma 1.*»

²¹ Per un'attenta ricostruzione delle diverse fasi relative alla emanazione delle leggi costituzionali in materia di rappresentanza di genere, v. A. DEFFENU, *Il principio di pari opportunità di genere*, cit., p. 40 ss. V. anche E. OLIVITO, *Azioni positive e rappresentanza femminile: problematiche generali e prospettive di rilancio*, in *Pol. Dir.*, 2002, p. 237 ss.

²² Sulle modifiche apportate dalla legge cost. n. 2/2001 nella materia *de qua* agli Statuti speciali, v. art. 15, c. 2, secondo periodo, Statuto della Regione Valle d'Aosta; art. 3, c. 1, secondo periodo, Statuto della Regione siciliana; art. 15, c. 2, secondo periodo, Statuto della Regione Sardegna; art. 47, c. 2, secondo periodo, Statuto della Regione Trentino Alto Adige; art. 12, c. 2, secondo periodo, Statuto della Regione Friuli-Venezia Giulia. In argomento, v. G. CHIARA, *La "pari opportunità" elettorale dei sessi nella riforma degli Statuti regionali speciali*, in *Giur. cost.*, 2001, p. 839 ss.

²³ In generale sulle modifiche introdotte in materia dalle riforme costituzionali del 2001, v. G. BRUNELLI, *Le quote riprendono quota? (a proposito di azioni positive in materia elettorale regionale)*, in *Le Regioni*, 2001, p. 531 ss.; E. PALICI DI SUNI, *Le ragioni delle donne e le donne nelle regioni*, in *DPCCE*, 2001, p. 605 ss.; L. RONCHETTI, *Fonti regionali e parità di accesso alle cariche elettive*, in *www.issirfa.cnr.it*, 2002, p. 1 ss.

Tra la formulazione della legge cost. n. 2/2001 e quella della legge cost. n. 3/2001 è evidentemente rinvenibile una maggiore "intensità" della prima e tuttavia non può che sostenersi la sostanziale identità tra le due previsioni posto che nell'ambito di cui si discorre nessun senso avrebbe l'affermazione di una maggiore autonomia delle Regioni di cui all'art. 116, c. 1 Cost. Sulla diversa formulazione utilizzata, v. A. POGGI, *Parità dei sessi e rappresentanza politica negli ordinamenti regionali*, in R. BIN, G. BRUNELLI, A. PUGIOTTO, P. VERONESI (a cura di), *La parità dei sessi nella rappresentanza politica*, cit., p. 135-136; A. DEFFENU, *Il principio di pari opportunità di genere*, cit., p. 45.

²⁴ Sulla riforma dell'art. 51, v. A. POGGI, *Sulla riforma dell'art. 51 Cost.: le quote alla prova della democrazia pluralista*, in *Quad. cost.*, 2002, p. 619 ss.; T.E. FROSINI, *La modifica dell'art. 51 Cost.: problemi e prospettive*, in *www.associazionedeicostituzionalisti.it*, 13 marzo 2003; E. ROSSI, *Legge costituzionale 30 maggio 2003, n. 1. Modifica dell'art. 51 della Costituzione (parità dei sessi)*, in G. BRANCA, A. PIZZORUSSO (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Zanichelli-II Foro italiano, Bologna-Roma, 2006, p. 443 ss.

Sull'"inutilità" della riforma dell'art. 51, v. L. GIANFORMAGGIO, *La parità delle cariche elettive in Costituzione*, in R. BIN, G. BRUNELLI, A. PUGIOTTO, P. VERONESI (a cura di), *La parità dei sessi nella rappresentanza politica*, cit., p. 76; A. MANGIA, *Rappresentanza "di genere" e "genere" della rappresentanza*, in *ivi*, p. 92; non necessaria, ma utile era invece ritenuta da L. CARLASSARE, *Considerazioni conclusive*, in *ivi*, p. 247.

²⁵ Le modifiche costituzionali menzionate, infatti, prevedendo un esplicito riferimento a misure *promozionali*, hanno significativamente inciso sulla portata normativa delle previsioni costituzionali in materia di parità di accesso alle cariche elettive: se è vero, infatti, che secondo la Corte una rilevanza non secondaria nel giudizio di costituzionalità era assunta dalla mancata previsione nell'articolo 51 Cost. di misure



25 luglio 2002, ai sensi della quale le liste elettorali avrebbero dovuto comprendere, a pena di invalidità, *candidati di entrambi i sessi*.

La Corte, con sentenza n. 49 del 2003²⁶, ha dichiarato infondata la questione di legittimità costituzionale promossa in riferimento agli art. 3, c. 1, e 51, c. 1, Cost. ritenendo la previsione impugnata non incidere né sui requisiti di eleggibilità né su quelli di candidabilità, risolvendosi essa piuttosto in un'imposizione diretta ai soggetti che presentano le liste elettorali insuscettibile di incidere sull'esercizio del voto o sui diritti degli eleggibili e in ordine alla quale vengono in considerazione proprio le modifiche agli Statuti speciali introdotte con legge cost. n. 2 del 2001. Afferma, infatti, la Corte che la previsione di un vincolo normativo a tutela della rappresentanza di genere del tipo di quello previsto dalla legislazione oggetto del giudizio non può dirsi illegittimo giustificandosi «pienamente alla luce della finalità promozionale oggi espressamente prevista dalla norma statutaria».

È evidente, dunque, il modo in cui la modificazione del parametro ha operato sul giudizio di costituzionalità, fornendo una base normativa alla previsione di misure promozionali nella materia in oggetto; d'altro lato, poi, va osservato che la normativa impugnata imponeva sì un vincolo, ma dalla portata oggettiva tutt'altro che dirompente: il solo impedire la totale esclusione dei candidati di un sesso dalla formazione delle liste non realizza, in fondo, alcuna considerevole incisione non solo sui diritti di elettorato attivo e passivo, ma neppure sulla libertà dei soggetti che formano le liste, richiedendo, al più, quel minimo di accortezza che basti a *salvare le forme*.

Non immediatamente comprensibile appare piuttosto, in quest'ottica, l'eliminazione dall'ordinamento attraverso la dichiarazione di illegittimità consequenziale dell'art. 32, c. 3 e c. 4, l.r. Valle d'Aosta 9 febbraio 1995, n. 4, contenuta nella sentenza n. 422, atteso che quelle previsioni avevano identica portata di quelle rispetto alle quali, nel 2003, la Corte ha ritenuto infondata la questione; probabilmente una giustificazione della scelta della Corte – il cui uso della dichiarazione di illegittimità consequenziale è comunque apparso, nell'occasione, troppo *disinvolto*²⁷ – potrebbe essere ricercata nell'intervenuta modificazione dello Statuto della Regione, in ragione della quale esso risultava, nel 2003 più che nel 1995, poter *coprire* misure attuative di tipo spiccatamente promozionale.

4. IL SEGUITO LEGISLATIVO DELLE NUOVE PREVISIONI COSTITUZIONALI

Pare a questo punto opportuno verificare il “seguito” legislativo, nazionale e regionale, delle modifiche costituzionali introdotte ed a tal fine particolare attenzione sarà dedicata alla disciplina elettorale introdotta per il rinnovo degli organi assembleari elettivi di tutti i livelli di governo, da quello europeo a quello locale.

4.1. LA LEGISLAZIONE ELETTORALE NAZIONALE

Con riguardo alla legislazione nazionale, nonostante l'apparente grado di partecipazione alla tematica in oggetto da parte del legislatore, ad eccezione delle previsioni introdotte dalla l. 8 aprile 2004, n. 90, nel corso degli anni duemila non si riscontra alcun intervento legislativo in materia.

In tale lasso temporale, infatti, l'unico intervento è quello riconducibile alla disciplina relativa alle elezioni dei membri italiani in seno al Parlamento europeo, la quale, all'interno di un sistema proporzionale con voto di preferenza, ha inserito una misura *temporanea* a tutela della rappresentanza di genere (quale l'impossibilità di

ispirate alla regola dell'eguaglianza sostanziale, le leggi costituzionali approvate avrebbero potuto valere a modificare quella speciale considerazione dell'eguaglianza formale che la precedente formulazione del testo costituzionale imponeva in materia di cariche elettive.

²⁶ Per un commento alla sentenza n. 49 del 2003, v. G. BRUNELLI, *Un overruling in tema di norme elettorali antidiscriminatorie*, in *Le Regioni*, 2003, p. 902 ss.; M. CAIELLI, *Le azioni positive in materia elettorale: un revirement della Corte costituzionale?*, in *Giur. it.*, 2004, p. 236 ss.; L. CALIFANO, *Corte e Parlamento in sintonia sulle “pari opportunità”*, in *Quad. cost.*, 2003, p. 366 ss.; L. CARLASSARE, *La parità di accesso alle cariche elettive nella sentenza n. 49: la fine di un equivoco*, in *Giur. cost.*, 2003, p. 364 ss.; A. DEFFENU, *Parità dei sessi in politica e controllo della Corte: un revirement circondato da limiti e precauzioni*, in *Le Regioni*, 2003, p. 918 ss.; S. MABELLINI, *Equilibrio dei sessi e rappresentanza politica: un revirement della Corte*, in *Giur. cost.*, 2003, p. 372 ss.; I. NICOTRA, *La legge della Valle D'Aosta sulla «parità» passa indenne l'esame della Corte*, in *Quad. cost.*, 2003, p. 367 ss.; L. RONCHETTI, *L'equilibrio dei sessi nella rappresentanza dinanzi alla Corte costituzionale*, in *Giur. it.*, 2004, p. 479 ss.; S. GAMBINO, *Verso la democrazia paritaria... cavalcando le lumache*, in *www.astrid-online.it*, 26 febbraio 2005, p. 16 ss.

²⁷ V. nota n. 18.



rappresentare nessuno dei due sessi per più di due terzi dei candidati nell'insieme delle liste circoscrizionali aventi un medesimo contrassegno), abbinata ad una *sanzione pecuniaria* in caso di mancato rispetto della medesima da parte dei partiti e ad un *incentivo finanziario* in caso di effettivo conseguimento del riequilibrio di genere da parte dei movimenti politici²⁸.

Diversamente, nessuna previsione è contenuta nella l. 21 dicembre 2005, n. 270 per il rinnovo della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica, nella l. 2 luglio 2004, n. 165 recante «*Disposizioni di attuazione dell'articolo 122, primo comma, della Costituzione*» nonché nella normativa relativa alle modalità di elezione delle assemblee elettive degli enti locali di cui al T.u.e.l. Soltanto da ultimo, la l. n. 215/2012 è intervenuta integrando le discipline da ultimo richiamate, da un lato, inserendo tra i principi fondamentali di cui all'art. 122 Cost. la «*promozione della parità tra uomini e donne nell'accesso alle cariche elettive attraverso la predisposizione di misure che permettano di incentivare l'accesso del genere sottorappresentato alle cariche elettive*»²⁹ e, dall'altro – sì facendo proprie, come si vedrà, le previsioni normative di cui alla l.r. Campania 27 marzo 2009, n. 4 – prevedendo per i Comuni fino a 5.000 abitanti la “neutra” prescrizione per cui «*nelle liste dei candidati è assicurata la rappresentanza di entrambi i sessi*» e per i Comuni più grandi che nessuno dei due sessi possa essere rappresentato in misura superiore ai due terzi dei candidati³⁰ e, al contempo, che ciascun elettore possa esprimere uno o due voti di preferenza e, nel caso di espressione di due preferenze, che esse debbano riguardare candidati di sesso diverso della stessa lista, pena l'annullamento della seconda preferenza³¹.

4.2. LA LEGISLAZIONE ELETTORALE REGIONALE

Con riguardo alla disciplina delle Regioni ordinarie, stante l'incompetenza della fonte statutaria a dettare norme in materia elettorale secondo quanto precisato dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 2 del 2004, le Regioni che hanno approvato la propria legge ex art. 122, c. 1 Cost. sono la Toscana, le Marche, Calabria, il Lazio, l'Abruzzo, la Puglia, l'Umbria, la Campania, il Veneto e la Lombardia, diversamente dalle Regioni Piemonte³², Liguria, Emilia Romagna, Molise e Basilicata³³ per le quali la normativa applicabile è quella di cui

²⁸ L'art. 3 (*Pari opportunità*) ha, difatti, previsto che «*[n]ell'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; [...] 2. 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. 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*».

²⁹ L'art. 3 l. n. 215/2012, infatti, ha sì inserito al c. 1 dell'art. 4 l. n. 165/2004 la lettera *c-bis*.

³⁰ Con arrotondamento all'unità superiore qualora il numero dei candidati del sesso meno rappresentato da comprendere nella lista contenga una cifra decimale inferiore a 50 centesimi.

³¹ In tal modo sono stati modificati gli artt. 71 e 73 del d.lgs. n. 267/2000; in commento a tali disposizioni anche alla luce delle novità introdotte dalla l. n. 215 v. A VUOLO, *Art. 71 e Art. 73*, in C. NAPOLI, N. PIGNATELLI (a cura di), *Codice degli enti locali*, Neldiritto Editore, Roma, 2013, p. 817 ss. e 836 ss.

La verifica dell'osservanza di quanto previsto da parte dei presentatori delle liste è demandata alla Commissione elettorale circondariale, la quale, con riguardo ai Comuni inferiori a 15.000 abitanti, ha il compito di cancellare i nomi dei candidati appartenenti al genere rappresentato in misura eccedente, procedendo dall'ultimo della lista, con il limite, però, che non si può determinare un numero di candidati inferiore al minimo prescritto per l'ammissione della lista medesima (art. 30, c. 1, lett. *d-bis*, D.P.R. n. 570 del 1960); con riguardo ai Comuni superiori a 15.000 abitanti, la Commissione non incontra limiti di soglia, dovendo procedere – qualora la lista, all'esito della cancellazione delle candidature eccedenti, contenesse un numero di candidati inferiore a quello minimo prescritto – alla ricusazione della lista stessa. Fa notare A. VUOLO, *Art. 71*, cit., che «*[l]a diversità di previsione è stata giustificata in seno alla Commissione Affari costituzionali del Senato dal timore che possano conseguire estese ripercussioni sulla competizione elettorale comunale negli enti minori: infatti, l'ipotetica ricusazione della lista travolgerebbe la posizione del candidato a sindaco, mentre che nei comuni maggiori ciò potrebbe essere scongiurato dall'eventualità del sostegno di più liste*».

³² La l.r. 29 luglio 2009, n. 21, infatti, è intervenuta puntualmente sulle modalità di presentazione delle liste senza nulla prevedere in ordine alla tematica in argomento.

³³ A seguito della dichiarazione di incostituzionalità, con sentenza n. 45 del 2011, della l.r. 19 gennaio 2010, n. 3, art. 1, c. 1 e 3 per mancata preventiva approvazione dello Statuto regionale ex art. 5 legge cost. n. 1/1999.



alla l. 17 febbraio 1968, n. 108, come modificata dalla l. n. 43/1995³⁴, la quale non contiene alcuna disposizione in materia di rappresentanza di genere.

E con riferimento alle Regioni appartenenti al primo gruppo³⁵, rinviando al prossimo paragrafo la trattazione di quanto previsto dalla l.r. Campania, può dirsi che il sistema elettorale, per così dire, “prevalente” sia quello proporzionale, posto che esse o hanno riproposto sostanzialmente il sistema elettorale già in vigore ex l. n. 108/1998³⁶ oppure hanno optato per un’assegnazione proporzionale dei seggi con voto di preferenza³⁷, benché sempre corretta con l’attribuzione di un premio di maggioranza.

Più in particolare, con riferimento alla tematica in argomento, la Puglia e l’Umbria prevedono che “in ogni gruppo di liste” la prima e “in ogni lista” la seconda nessuno dei due sessi possa essere rappresentato in misura superiore ai due terzi dei candidati, procedendo all’arrotondamento dell’unità più vicina in caso di quoziente frazionario, pena l’irrogazione di una sanzione finanziaria³⁸. La medesima disciplina è, poi, prevista per le liste provinciali dalla Regione Lazio, la quale dispone, altresì, che le liste regionali debbano prevedere, a pena di inammissibilità, la pari presenza di candidati di entrambi i sessi.

Il limite dei due terzi di candidati dello stesso genere all’interno di ogni lista è previsto sia dalla l.r. Marche che dalla l.r. Abruzzo, le quali ricollegano al mancato rispetto di tale proporzione rispettivamente l’inammissibilità e l’invalidità delle liste.

Ancora più intense paiono le previsioni della l.r. Veneto e della l.r. Lombardia le quali prevedono, rispettivamente a pena di inammissibilità e di esclusione, l’alternanza di genere nella composizione delle liste³⁹.

La l.r. Toscana ha differenziato la disciplina della tutela della rappresentanza di genere, prevedendo, da un lato, che in ciascuna lista provinciale non possano essere presentati più di due terzi di candidati circoscrizionali dello stesso genere e, dall’altro, che nelle candidature regionali quando le liste indicano più candidati, nel numero massimo di cinque, ciascun genere debba essere rappresentato⁴⁰.

Infine, la l.r. Calabria si è limitata a disporre che le liste elettorali, a pena di inammissibilità, devono comprendere candidati di entrambi i sessi.

Con riguardo alla legislazione elettorale delle Regioni a Statuto speciale, anch’essa generalmente caratterizzata da sistemi proporzionali con voto di preferenza, la Valle d’Aosta ha previsto che in ogni lista di candidati, a pena di invalidità, ogni genere non possa essere rappresentato in misura inferiore al 20 per cento, con arrotondamento all’unità superiore⁴¹.

³⁴ Soltanto per completezza espositiva si precisa come la disciplina nazionale provvisoria e “cedevole” per il rinnovo dei consigli regionali preveda un sistema proporzionale per l’assegnazione dell’80% dei seggi a liste concorrenti in circoscrizioni provinciali e il metodo maggioritario per l’attribuzione del restante 20% su base regionale. È previsto un premio di maggioranza pari al 55% dei seggi assegnati al Consiglio se il candidato proclamato presidente ha ottenuto meno del 40% dei voti validi, al 60% dei seggi assegnati al Consiglio regionale se il candidato proclamato eletto alla carica di presidente della Regione ha ottenuto un numero di voti validi uguale o superiore al 40% e l’eventuale attribuzione di seggi aggiuntivi per assicurare il raggiungimento della percentuale del 55% o del 60% dei seggi assegnati al Consiglio.

³⁵ Sulla legislazione elettorale regionale in materia di pari opportunità di genere, v. E. CATELANI, *La legislazione elettorale regionale, con riferimento al principio delle pari opportunità*, in P. CARETTI (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 2005*, Torino, 2006, p. 155 ss.; F. PASTORE, S. RAGONE, *Voto di preferenza e rappresentanza di genere nella legislazione elettorale regionale*, reperibile su www.amministrazioneincammino.it, 2009.

³⁶ È il caso delle Regioni Calabria (l.r. 7 febbraio 2005, n. 1), Lazio (l.r. 13 gennaio 2005, n. 2), Puglia (l.r. 28 gennaio 2005, n. 2), Umbria (l.r. 4 gennaio 2010, n. 2) e Abruzzo (l.r. 12 febbraio 2005, n. 9).

³⁷ È il caso delle Regioni Marche (l.r. 16 dicembre 2004, n. 27), Toscana (l.r. 13 maggio 2004, n. 25), Veneto (l.r. 16 gennaio 2012, n. 5) e Lombardia (l.r. 31 ottobre 2012, n. 17).

³⁸ Specificamente i movimenti ed i partiti politici presentatori di liste provinciali in violazione delle disposizioni a tutela della rappresentanza di genere sono tenuti a versare alla Regione una somma pari al rimborso delle spese elettorali di cui alla richiamata l. n. 157/1999, fino ad un massimo della metà, in misura direttamente proporzionale ai candidati in eccesso rispetto al numero minimo consentito.

³⁹ La l.r. Veneto, peraltro, prescrive che in ogni lista, a pena d’inammissibilità, se il numero dei candidati è pari, ogni genere è rappresentato in misura eguale, se il numero dei candidati è dispari, ogni genere è rappresentato in numero non superiore di una unità rispetto all’altro genere.

⁴⁰ La l.r. Toscana omette di indicare la tipologia di sanzione applicabile in caso di violazione di quanto innanzi esposto, dal che potrebbe nondimeno ricavarsi un regime di inammissibilità rispettivamente delle liste e delle candidature.

⁴¹ L.r. 7 agosto 2007, n. 22, di modifica delle precedenti l.r. n. 13/1993, n. 31/1997 e n. 21/2002.



Quanto al Trentino Alto Adige, le Province di Trento⁴² e Bolzano⁴³ hanno fissato entrambe in due terzi, con arrotondamento all'unità superiore, il limite massimo di candidati dello stesso genere all'interno della medesima lista, prevedendo in caso di inosservanza, la prima, la riconsiderazione da parte dell'ufficio centrale circoscrizionale e, la seconda, la cancellazione dalla lista dei nominativi dei candidati appartenenti al genere sovrarappresentato, a partire dalle ultime posizioni.

Il Friuli Venezia Giulia ha individuato nel sessanta per cento la riserva di quota e ha previsto l'alternanza di genere nella composizione della lista, attribuendo all'ufficio centrale regionale il compito di escludere le liste e di rettificare l'ordine dei candidati in caso di violazione rispettivamente della quota di riserva o dell'alternanza⁴⁴.

Ancora, la Sicilia ha optato per la quota di riserva di due terzi con arrotondamento all'unità superiore nonché per il criterio dell'alternanza dei candidati successivi al capolista, attribuendo all'Ufficio centrale regionale e all'Ufficio centrale circoscrizionale il compito di "verificare" il rispetto di tali previsioni⁴⁵.

Infine, in Sardegna in ciascuna lista circoscrizionale, a pena di esclusione, ciascuno dei due generi non può essere rappresentato in misura superiore a due terzi dei candidati, con arrotondamento all'unità superiore⁴⁶.

5. IN PARTICOLARE, LA L.R. CAMPANIA N. 4/2009 E LA SENTENZA N. 4/2010 DELLA CORTE COSTITUZIONALE

Autonoma trattazione, come anticipato, merita la l.r. 27 marzo 2009, n. 4, la quale, nell'ambito di un'assegnazione dei seggi sulla base del sistema proporzionale con premio di maggioranza e soglie di sbarramento, ha inserito due misure *di favore*: la prima in forza della quale in ogni lista, a pena di inammissibilità, nessuno dei due sessi può essere rappresentato in misura superiore ai due terzi dei candidati⁴⁷ e la seconda in virtù della quale all'elettore è rimessa la possibilità di esprimere uno o due voti di preferenza, fermo restando che nel secondo caso, una preferenza deve riguardare un candidato di genere maschile e l'altra un candidato di genere femminile all'interno della stessa lista, pena l'annullamento della seconda preferenza⁴⁸.

Senz'altro la legge campana si segnala per la sua originalità e per il tentativo, con essa intrapreso, di intervenire in modo effettivamente incisivo sulle dinamiche della rappresentanza di genere, oltre che per l'accortezza metodologica di portarne avanti l'approvazione insieme a quella dello Statuto – che peraltro mostra peculiare sensibilità sul tema che ci occupa⁴⁹ – nella piena consapevolezza cioè dell'intensità del legame intercorrente tra disciplina elettorale ed assetto della forma di governo. Tutt'altro che poco significativo poi, da questo punto di vista, risulta la circostanza che lo Stato abbia ritenuto di adottare un modello normativo

⁴² Legge prov. 5 marzo 2003, n. 2, come modificata dalle leggi prov. 21 dicembre 2007, n. 23, 9 luglio 2008, n. 8 e n. 9, 27 dicembre 2012, n. 25, 20 marzo 2013, n. 3.

⁴³ Legge prov. 14 marzo 2003, n. 41, come modificata dalla legge prov. 8 maggio 2013, n. 5.

⁴⁴ L.r. 18 giugno 2007, n. 17 e l.r. 18 dicembre 2007, n. 28,

⁴⁵ L.r. 3 giugno 2005, n. 7, di modifica dalla legge regionale 20 marzo 1951, n. 29. Dal procedimento di "verifica" dovrebbe doversi derivare l'inammissibilità delle liste presentate in violazione delle disposizioni a tutela dell'equilibrio di genere.

⁴⁶ L.r. 25 giugno 2013.

⁴⁷ L'art. 10, c. 4 prevede, altresì, che «[i]n 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 sulle campagne elettorali, devono mettere in risalto con pari evidenza la presenza dei candidati di entrambi i generi nelle liste presentate dal soggetto politico che realizza il messaggio».

⁴⁸ M. CAIELLI, *La nuova legge elettorale della Regione Campania: a sostegno della costituzionalità delle norme di promozione della democrazia paritaria*, reperibile su www.federalismi.it, n. 17/2009; G. FERRI, *Le pari opportunità nell'accesso alle cariche elettive e la "preferenza di genere" in Campania*, in *Le Regioni*, n. 2010, p. 902 ss.

⁴⁹ Di speciale rilevanza appare l'art. 5 dello Statuto campano (*Valore della differenza di genere*), il cui c. 3, di cui la l.r. in esame costituisce attuazione, prevede che «la Regione [...] 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 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». Ugualmente significative le previsioni statutarie secondo le quali deve essere rispettata la presenza equilibrata di donne e uomini nel consiglio delle autonomie locali (art. 22), nella composizione dell'ufficio di presidenza del consiglio regionale (art. 35), nella composizione della giunta (art. 46), nelle nomine di competenza del presidente della giunta e della giunta (art. 47).



evidentemente plasmato su quello della l.r. n. 4/2009 dopo la sua entrata in vigore al fine di promuovere l'eguaglianza di genere nella composizione dei consigli comunali.

La (sola) previsione della c.d. *doppia preferenza di genere* contenuta nella l.r. 4/09 è stata impugnata dinanzi alla Corte costituzionale dal Governo, per il quale essa, «presumibilmente ispirata alla idea politica delle “quote rosa”», avrebbe determinato «una evidente menomazione dell'elettorato passivo e di quello attivo». Anzitutto, in particolare, emergerebbe il contrasto con l'art. 3 Cost., poiché i candidati appartenenti al medesimo genere sarebbero «discriminati e resi disuguali» al momento dell'espressione della seconda preferenza; poi, quello con l'art. 51 Cost., determinato dall'introduzione di «un'impropria ragione di ineleggibilità» che agirebbe come un limite di accesso, legato al sesso, per la seconda preferenza; infine, quello con l'art. 48 Cost., sotto il profilo della libertà di voto.

La questione è stata dichiarata infondata dalla Consulta, secondo la quale la legge campana, in armonia con quanto previsto dalla Costituzione e dallo Statuto e con la giurisprudenza costituzionale in materia, ha meramente predisposto «condizioni generali volte a favorire il riequilibrio di genere nella rappresentanza politica, senza introdurre strumenti che possano, direttamente o indirettamente, incidere sull'esito delle scelte elettorali dei cittadini»⁵⁰.

In particolare, la Corte ha osservato che la norma impugnata, evidentemente volta ad ottenere un riequilibrio della rappresentanza politica tra i sessi, da un lato trova fondamento nell'art. 5 dello Statuto, che, come visto, demanda proprio alla legge il relativo compito promozionale e, dall'altro, ha una finalità che si mostra «in linea con l'art. 51, primo comma, Cost., nel testo modificato dalla legge costituzionale [n. 1/2003] e con l'art. 117, settimo comma, Cost., nel testo modificato dalla legge costituzionale [n. 3/2001]», dalle quali la dimensione del principio dell'uguaglianza in senso sostanziale ha trovato legittimazione anche con riguardo all'elettorato passivo⁵¹.

Tuttavia, poiché anche ai sensi dell'art. 3, c. 2, Cost. non può giustificarsi in alcun caso l'attribuzione di risultati, ma soltanto la rimozione degli ostacoli che si frappongono per il raggiungimento dei medesimi, la Corte prosegue verificando se la norma regionale valga a prefigurare i risultati elettorali così determinando un'alterazione forzosa della composizione assembleare ovvero se incida sulla parità di *chances* tra liste e candidati nella competizione elettorale. Ed a questo proposito la natura facoltativa dell'espressione della seconda preferenza nonché la sanzione, limitata appunto a quest'ultima, da applicarsi in caso di espressione di due preferenze per candidati dello stesso sesso valgono a *salvare* la legge regionale dalla dichiarazione di incostituzionalità, perché assicurano che l'obiettivo del riequilibrio di genere sia perseguito tramite l'implementazione delle possibilità concrete della sua realizzazione e non attraverso una netta imposizione.

Peraltro, la natura promozionale e non costrittiva della misura introdotta può derivarsi dallo spazio di aleatorietà dei risultati che la regola della doppia preferenza di genere, per come *congegnata*, non elimina⁵²: in questo senso, infatti, gli elettori sono al più *incoraggiati* a determinare la formazione di un consiglio regionale più equilibrato nel genere, ma certamente non costretti a simile opzione ben potendo rinunciare alla seconda preferenza ovvero accettare l'annullamento della (sola) seconda preferenza se esercitata per un candidato dello stesso genere di quello di cui alla prima.

⁵⁰ M. CAIELLI, *La promozione della democrazia paritaria nella legislazione elettorale regionale: un altro “via libera” della Corte costituzionale*, reperibile su www.osservatoriosullefonti.it, n. 1/2010; L. CALIFANO, *L'assenso “coerente” della Consulta alla preferenza di genere*, reperibile su www.forumcostituzionale.it, 12 aprile 2010.

⁵¹ Pare significativo, a questo proposito, come la Corte affermi che i legislatori costituzionale e statutario, «preso atto della storica sottorappresentanza delle donne nelle assemblee elettive», abbiano inteso introdurre «misure specifiche volte a dare effettività ad un principio di eguaglianza astrattamente sancito, ma non compiutamente realizzato».

⁵² Osserva la Corte a questo proposito che «[è] agevole difatti osservare che, in applicazione della norma censurata, sarebbe astrattamente possibile, in seguito alle scelte degli elettori, una composizione del Consiglio regionale maggiormente equilibrata rispetto al passato, sotto il profilo della presenza di donne e uomini al suo interno, ma anche il permanere del vecchio squilibrio, ove gli elettori si limitassero ad esprimere una sola preferenza prevalentemente in favore di candidati di sesso maschile o, al contrario, l'insorgere di un nuovo squilibrio, qualora gli elettori esprimessero in maggioranza una sola preferenza, riservando la loro scelta a candidati di sesso femminile. La prospettazione di queste eventualità – tutte consentite in astratto dalla normativa censurata – dimostra che la nuova regola rende maggiormente possibile il riequilibrio, ma non lo impone. Si tratta quindi di una misura promozionale, ma non coattiva».



6. L'IMPATTO ELETTORALE DELLE PREVISIONI INTRODOTTE

Pare opportuno a questo punto dell'indagine verificare il riscontro elettorale delle previsioni introdotte, dal quale, può anticiparsi, emerge una notevole distanza rispetto al riequilibrio di genere perseguito.

In primo luogo, infatti, con riguardo al livello europeo, su 78 parlamentari europei spettanti all'Italia nella VI legislatura (2004-2009) e 72 nella VII (2009-oggi) sono state in entrambe le occasioni elette 15 donne con una percentuale di presenza femminile pari rispettivamente al 19% ed al 20%, di tal che, nel rilevare il considerevole aumento rispetto alle precedenti legislature⁵³, non rimane che verificare se nelle prossime elezioni europee – allorquando, cioè, sarà terminata la vigenza delle disposizioni di favore – potrà apprezzarsi un effetto, per così dire, “a rilascio ritardato” della normativa temporanea introdotta.

In secondo luogo, con riguardo al livello parlamentare nazionale, in assenza di qualsivoglia previsione legislativa in materia, dal 2005 ai giorni nostri l'Italia è salita dal 76° al 34° posto nella classifica mondiale sulla presenza femminile nei Parlamenti nazionali, passando da percentuali inferiori al 10% a quelle attuali che sfiorano il 30%⁵⁴. Da questo dato, innegabilmente molto significativo, se non può dedursi, quantomeno con certezza, una maggiore propensione dell'elettorato nel votare il genere femminile in ragione del mancato riconoscimento della possibilità per l'elettore di esprimere una preferenza, pare potersene derivare piena prova del fatto che, nel silenzio del legislatore, i partiti abbiano ad esso efficacemente sopperito non soltanto attraverso una nutrita e crescente presenza femminile nelle liste dei candidati, quanto piuttosto mediante una utile collocazione in queste ultime.

Ancora, con riguardo al livello regionale e rinviando ancora una volta l'esperienza campana a quanto si dirà innanzi, all'interno di un quadro generale in cui difficilmente si oltrepassa il 20% di presenza femminile nelle assemblee legislative, non si può che procedere nuovamente differenziando le autonomie regionali a seconda dell'approvazione o meno della legge elettorale ai sensi dell'art. 122, c. 1 Cost. nonché della specialità delle medesime.

In un senso, con riferimento alle Regioni che non hanno adottato la legge regionale e per le quali pertanto non trovano applicazione le disposizioni in argomento, i risultati in termini percentuali, ad eccezione del Molise⁵⁵ e della Basilicata⁵⁶, si assestano tra il 6% e l'11% nella scorsa legislatura e tra il 15% ed il 21% in quella in corso⁵⁷, in tal modo, come si vedrà, non discostandosi complessivamente in negativo rispetto a quelli rilevabili nelle altre Regioni.

In altro, ad eccezione della Calabria, della Puglia e in certo senso anche del Veneto⁵⁸, i risultati si assestano tra il 10% ed il 17% nella scorsa legislatura, toccando il 23% nelle elezioni regionali toscane, e tra l'11% ed il

⁵³ Di seguito si riportano le percentuali rispettivamente di presenza maschile e femminile nelle legislazioni precedenti del Parlamento europeo: nella I (1979-1984) 86% e 14%; nella II (1984-1989) 90% e 10%; nella III (1989-1994) 88% e 12%; nella IV (1994-1999) 87% e 13%; nella V (1999-2004) 89% e 11%. I dati sono rilevati dal sito dell'Europarlamento alla seguente pagina *web* [http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/it/00082fcd21/Risultati-per-paese-\(2009\).html?tab=11](http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/it/00082fcd21/Risultati-per-paese-(2009).html?tab=11).

⁵⁴ Nella XIV legislatura (2001-2006) – sia pur con un diverso sistema elettorale, ma pur sempre in assenza di previsioni di favore – le donne presenti alla Camera erano 62 (9,8%) ed al Senato 25 (7,7%); nella XV legislatura (2006-2008) alla Camera 109 (17,3%) ed al Senato 44 (13,7%); nella XVI legislatura (2008-2013) alla Camera 133 (21,1%) ed al Senato 58 (18%); nella XVII legislatura in corso alla Camera 179 (28,4%) ed al Senato 86 (27%). I dati sono rilevati dal sito dell'Unione interparlamentare alla seguente pagina *web* <http://www.ipu.org/wmn-e/classif-arc.htm>.

⁵⁵ Nel Consiglio regionale molisano risultano essere state elette 2 donne nel 2006 (6%), una nel 2011 (3%) e 3 nel 2013 (9%).

⁵⁶ Nel Consiglio regionale lucano risultano essere state elette 3 donne nel 2005 (10%) e nessuna nel 2010.

⁵⁷ Nel Consiglio regionale piemontese risultano essere state elette 9 donne nel 2005 (15%) e 12 nel 2010 (20%); nel Consiglio regionale ligure risultano essere state elette 2 donne nel 2005 (6%), ma 6 nel 2010 (15%); nel Consiglio regionale emiliano risultano essere state elette 6 donne nel 2005 (7%) e 11 nel 2010 (21%).

⁵⁸ In particolare, nel Consiglio regionale calabrese risultano essere state elette 2 donne nel 2005 (4%) e nessuna nel 2010; nel Consiglio regionale pugliese risultano essere state elette una donna nel 2005 (1,4%) e 4 donne nel 2010 (5%). Nel Consiglio regionale veneto risultano essere state elette 6 donne nel 2005 (10%) e 4 donne nel 2010 (6%); con riferimento al Veneto è tuttavia da rilevare che la legge elettorale contenente disposizioni di favore non ha trovato applicazione in nessuna delle due tornate elettorali, essendo stata approvata nel gennaio del 2012.



20% nelle ultime elezioni regionali⁵⁹. Anche nelle Regioni a Statuto speciale, ad eccezione della Sardegna⁶⁰, in particolare nella legislatura in corso le percentuali si assestano tra il 15% ed il 18%⁶¹.

Infine, con riguardo alla Regione Campania ed ai Comuni rinnovati nella scorsa primavera, si registra, da un lato, che la percentuale di presenza femminile in consiglio regionale – il 23,33% – sia la più alta rispetto alle altre Regioni, e, dall'altro, che, guardando soltanto ai risultati elettorali dei Comuni capoluogo, la presenza femminile nei consigli comunali pare essere quasi triplicata⁶², dal che non dovrebbero residuare dubbi in ordine alla efficacia nonché al successo dello strumento della doppia preferenza di genere.

A questo proposito, nonostante, come anticipato, la Corte costituzionale abbia già avuto modo di pronunciarsi nel senso dell'infondatezza della questione di legittimità costituzionale sollevata sulle previsioni della legge campana, ci si può domandare a quale destino queste stesse previsioni sarebbero andate incontro ove oggetto dell'impugnazione fosse stato non (sol)tanto il meccanismo della doppia preferenza di genere, ma il combinato disposto di esso e della riserva di quota di due terzi. *L'iter* argomentativo che, secondo la Corte, induce a ritenere che la legge campana non determina alcuna prefigurabilità del risultato elettorale o alterazione della composizione dell'assemblea, avrebbe potuto risultare più problematico ove si fosse fatta valere la supposta incostituzionalità della *combinazione* tra le due previsioni. La riserva di quota, infatti, verosimilmente destinata ad occasionare un assetto delle liste in cui i due terzi dei candidati sono uomini ed un terzo donne, determina, al momento in cui l'elettore esercita a pieno il proprio diritto (esprimendo insomma due preferenze), la situazione abbastanza singolare per cui, da un lato, alla riduzione della *concorrenza interna* consegue l'aumento di *chances* che le donne vengano elette, ma, dall'altro, si riduce considerevolmente (quasi del tutto) la possibilità che le donne risultino elette in una percentuale maggiore del 33,3%.

Un'ipotesi suscettibile di contribuire all'ulteriore perfezionamento della normativa regionale in esame – e probabilmente anche di quella statale da essa *derivata* – potrebbe forse essere quella di *abbinare* lo strumento della doppia preferenza di genere alla previsione della pari presenza di candidati dei due generi nelle liste elettorali sì da portare a compimento il *progetto egualitario* della legge regionale campana e della legge statale per il rinnovo dei consigli comunali.

7. CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

Da quanto esposto sembrerebbe potersi dedurre che, salvo quanto già rilevato rispetto all'esperienza della doppia preferenza di genere, i partiti politici, se impegnati in prima linea, riescono ad ottenere risultati apprezzabili anche in assenza di previsioni legislative *ad hoc* e, al contempo, che queste ultime non sono in sé sufficienti a garantire il perseguito riequilibrio nella rappresentanza⁶³.

⁵⁹ In particolare, nel Consiglio regionale umbro – dove la nuova legge elettorale ha trovato applicazione soltanto nelle elezioni del 2010, risultano essere state elette 3 donne nel 2005 (10%) e 5 nel 2010 (16%); nel Consiglio regionale marchigiano risultano essere state elette 6 sia nel 2005 che nel 2010 (14%); nel Consiglio regionale abruzzese risultano essere state elette 7 donne nel 2005 (17%) e 5 nel 2010 (12%); nel Consiglio regionale toscano risultano essere state elette 15 donne nel 2005 (23%) e 10 nel 2010 (18%); nel Consiglio regionale del Lazio risultano essere state elette 8 donne nel 2005 (20%), 12 nel 2010 (17%) e 10 nel 2013 (19%). Nel Consiglio regionale lombardo risultano essere state elette 11 donne nel 2005 (13%), 7 nel 2010 (8%) e 14 nel 2013 (17%); soltanto in quest'ultima tornata ha trovato applicazione la nuova legge elettorale.

⁶⁰ Dove le donne elette sono state 3 nel 2004 (3,5%) e 6 nel 2009 (7%).

⁶¹ In particolare, in Valle d'Aosta sono state elette 5 donne nel 2008 (14%) e 6 nel 2013 (17%); in Trentino Alto Adige sono state elette 12 donne nel 2008 (18%); in Friuli Venezia Giulia nel 2008 sono state elette 3 donne (5%), ma 9 nel 2013 (18,36%). Anche in Sicilia, dove nel 2006 e nel 2008 sono state elette rispettivamente 4 (4%) e 3 (3%) donne, nel 2012 sono state elette 14 donne (15%).

⁶² La quantità dei Comuni al voto nella primavera del 2013 non consente un'analisi dettagliata dei risultati elettorali, anche in ragione dello scarso aggiornamento dei relativi siti *web* e del pagina *web* dedicata all'Anagrafe degli amministratori locali dal sito del Ministero dell'Interno. Tuttavia, un recente studio pubblicato dal Centro italiano studi elettorali (reperibile alla pagina <http://cise.luiss.it/cise/2013/06/13/doppia-preferenza-raddoppiano-le-donne-nei-consigli-comunali/>) ha rilevato che in termini assoluti le donne elette alle ultime elezioni amministrative sono raddoppiate e che «in termini percentuali la presenza femminile è due volte e mezzo quella della precedente tornata nel complesso, e nel caso dei capoluoghi meridionali addirittura quadrupla rispetto al recente passato».

⁶³ Sul ruolo che potenzialmente i partiti politici potrebbero ricoprire nell'ottica di un efficace perseguimento dell'obiettivo del riequilibrio di genere, del resto, la Corte costituzionale ha fortemente puntato sia nella sentenza n. 422 che nella n. 49. Nella prima delle ricordate pronunce, in particolare, la Corte ha mostrato apertamente di valutare in termini del tutto positivi l'eventuale libera adozione di misure come quelle in esame da parte dei partiti politici, delle associazioni o dei gruppi che partecipano alle elezioni, trattando di «un'intensa azione di



In un senso, infatti, si è visto come la presenza femminile in Parlamento è quasi triplicata in meno di dieci anni e come le Regioni nelle quali è ancora vigente la l. n. 108/1968, come modificata dalla l. n. 43/1995, abbiano complessivamente raggiunto risultati non così distanti da quelli riscontrati nelle altre autonomie regionali, ove la disciplina elettorale è variamente “condizionata” dall’inserimento di norme di favore a tutela della rappresentanza di genere⁶⁴.

Questi dati, assieme alla richiamata esperienza dei Paesi del nord Europa, dovrebbero indurre a riflettere sulla efficacia di simili misure (quantomeno) nel nostro ordinamento: è difficile negare che qualora i movimenti politici facessero del riequilibrio di genere un elemento caratterizzante la propria “bandiera politica”, anche al fine di conquistare una porzione di elettorato, la materiale scelta delle candidate si muoverebbe con ogni probabilità nell’ottica di un vero e proprio “investimento” e non, come spesso accade ed a prescindere dalla più recente cronaca di politica “rosa”, in quella del riempimento forzoso delle liste imposto per legge. E, anzi, è ragionevole pensare che nel lungo periodo la competenza legislativa in materia possa determinare un’attenuazione del relativo dibattito politico: in altri termini, se tra le ragioni che possono indurre un partito ad inserire le misure *de quibus* nella propria regolamentazione interna vi sono (anche) quelle elettorali – aventi la finalità, cioè, di guadagnare una fetta di elettorato femminile indeciso e, auspicabilmente, anche una di elettorato maschile – perché ciò possa avvenire è necessario che i partiti che adottano simili misure possano utilizzarle per mostrarsi agli elettori in ciò che li differenzia dai *competitors*, senza correre il rischio derivante dall’appiattimento occasionato dall’imposizione normativa.

In altro senso, l’imposizione *ex lege*, come visto, quantomeno nella combinazione tra riserva di quota e voto di preferenza – che senz’altro però è di ausilio nel superare alcune difficoltà tanto con riguardo all’eguaglianza formale nei regimi di candidabilità ed eleggibilità che con riguardo alla libertà di voto ed all’unitarietà della rappresentanza – non garantisce il raggiungimento dei risultati auspicati. In ogni caso, pur nella genericità del riferimento agli *appositi provvedimenti* di cui all’art. 51, c. 1 Cost., una limitazione “spazio-temporale” di norme legislative quali quelle in argomento potrebbe non troppo alterare il *libero incontro* tra elettori, movimenti politici ed eletti: si vuol dire, cioè, che le misure imposte dal legislatore potrebbero essere limitate prevedendo, da un lato, l’applicabilità per i soli livelli più bassi di governo, nella fase iniziale, cioè, della carriera politica, la quale dovrebbe poi proseguire senza distinzioni di genere e, dall’altro lato, un periodo di vigenza determinato ai sensi di quanto previsto dalla richiamata Convenzione sull’eliminazione di ogni forma di discriminazione nei confronti della donna del 1979; soluzione questa, peraltro, più in linea con quanto oggi previsto a previsto degli obblighi internazionali dall’art. 117, c. 1 Cost.⁶⁵.

Rimane da chiedersi, poi, come suggerisce attenta dottrina⁶⁶, se risulti sensata in questo ambito l’esistenza di discipline regionali differenziate, le quali dimostrino una maggiore o minore *sensibilità* alla tematica in oggetto. La soluzione potrebbe essere, in teoria, anche quella di utilizzare la legislazione statale *ex art. 122, c. 1, Cost.* non tanto per stabilire la vigenza di un principio tendente al riequilibrio di genere (ciò che, invero, già è previsto dall’art. 51 Cost.), quanto per dettare le modalità attraverso cui perseguire concretamente il riequilibrio stesso. E tuttavia, simile prospettiva rischia di determinare una troppo sensibile compressione dell’autonomia legislativa regionale nella misura in cui, essendo le singole regioni a stabilire il proprio sistema elettorale, del resto connesso con la scelte operate a livello statutario a proposito della forma di governo, difficilmente la legge dello Stato potrebbe individuare soluzioni univocamente applicabili in tutti i territori.

crescita culturale» di cui gli stessi potrebbero farsi carico e ricordando anche che «determinante in tal senso può risultare il diretto impegno dell’elettorato femminile ed i suoi conseguenti comportamenti»; nella seconda, ancora ha similmente affermato che leggi come quella della Valle d’Aosta (della cui legittimità costituzionale allora si trattava) perseguivano un fine positivamente apprezzabile sul piano costituzionalistico, rinnovandosi espressamente da parte del Giudice costituzionale l’auspicio che anche i partiti iniziassero a porsi seriamente simili obiettivi.

⁶⁴ Sulla centralità del ruolo dei partiti politici, v. R. BIN, *Donne e autoreferenzialità della politica*, in R. BIN, G. BRUNELLI, A. PUGIOTTO, P. VERONESI (a cura di), *La parità dei sessi nella rappresentanza politica*, cit., p. 43 ss.

⁶⁵ In proposito, v. G. BRUNELLI, *Donne e politica*, cit., p. 44.

⁶⁶ G. BRUNELLI, *La parità dei sessi nella rappresentanza politica: le questioni aperte*, cit., p. 23-24.



La questione dell'uniformità territoriale, poi, è tanto più concreta se si ha riguardo alla circostanza per cui, nonostante da un punto di vista metodologico si sia ritenuto di differenziare le Regioni nei termini innanzi esposti, tuttavia i dati elettorali non paiono potersi leggere in funzione della specialità o meno delle Regioni ovvero dell'approvazione o meno della legge elettorale ai sensi di quanto previsto dalla legge cost. n. 1/1999, quanto piuttosto in funzione della condizione socio-economico-culturale dei diversi territori che, tradizionalmente, contrappone *due Italie*.

Del resto, la funzione promozionale che pure senz'altro il diritto è in grado di esercitare⁶⁷ deve confrontarsi con taluni strutturali, e perciò ineludibili, limiti, per forzare i quali non possono che venire in soccorso misure in grado di incidere su ambiti ulteriori rispetto a quello elettorale o della legislazione collegata – quali ad esempio interventi mirati nella programmazione scolastica e, soprattutto, nella legislazione del *welfare* – in una logica più propriamente di rimozione di quegli ostacoli *economico e sociali* che impediscono la *vera* (sostanziale) eguaglianza⁶⁸.

⁶⁷ N. BOBBIO, *Sulla funzione promozionale del diritto* (1969), ora in *Dalla struttura alla funzione. Nuovi studi di teoria del diritto*, Milano, 1977, p. 13 ss.

⁶⁸ Sulla natura *economico e sociale* degli ostacoli da rimuovere anche nel campo in oggetto, v. C. PIPERNO, *L'integrazione della rappresentanza attraverso le azioni positive*, cit., p. 232; M. CARTABIA, *Unione europea e parità dei sessi nei processi decisionali: vincoli giuridici e auspici politici*, cit., p. 169-170.