

## Le pari opportunità fra donne e uomini nell'accesso alle cariche elettive e la "preferenza di genere" in Campania

di Giampietro Ferri \*

(in corso di pubblicazione in "le Regioni", 2010)

1. Con la sentenza n. 4/2010, la Corte costituzionale ha affrontato di nuovo il problema della legittimità costituzionale delle misure che tendono a riequilibrare il rapporto fra persone di diverso sesso all'interno delle assemblee elettive: un rapporto tradizionalmente sfavorevole alle donne, che occupano un numero di seggi di gran lunga inferiore rispetto al loro peso elettorale, tanto da rendere in alcuni casi marginale la presenza femminile nelle istituzioni rappresentative<sup>1</sup>.

Nella giurisprudenza costituzionale c'erano due precedenti sull'argomento<sup>2</sup>.

Il primo è costituito dalla sentenza n. 422/1995, con la quale la Corte, chiamata a sindacare la norma secondo cui nelle liste dei candidati ai Consigli dei Comuni con popolazione fino a 15.000 abitanti «nessuno dei due sessi può essere di norma rappresentato in misura superiore ai due terzi»<sup>3</sup>, ne aveva dichiarato l'illegittimità costituzionale, estendendo — ai sensi dell'art. 27 della legge n. 87/1953 — gli effetti di tale dichiarazione alla norma che conteneva identica prescrizione per le liste dei candidati ai Consigli degli altri Comuni e a tutte le norme contenenti «misure» che prevedevano «limiti, vincoli o riserve nelle liste dei candidati in ragione del loro sesso»<sup>4</sup>.

Era stata così caducata, fra le altre, la norma all'epoca contenuta nella legge che disciplina l'elezione della Camera dei deputati in base alla quale le «liste recanti più di un nome» dovevano essere «formate da candidati e candidate, in ordine alternato»<sup>5</sup>: una norma che, non essendo previsto il voto di preferenza per i singoli componenti la lista, garantiva alle donne di essere elette in misura considerevole, relativamente alla ristretta quota di seggi assegnata con il voto di lista<sup>6</sup>.

1 Su questa tematica, cfr., tra i libri più recenti, G. BRUNELLI, *Donne e politica*, Bologna, 2006; M. D'AMICO, A. CONCARO, *Donne e istituzioni politiche. Analisi critica e materiali di approfondimento*, Torino, 2006; L. ACCORNERO, G. BELLA, S. DEL MEDICO (a cura di), *Donne, politica e istituzioni: approfondimenti dell'essere donna oggi nelle organizzazioni e nella realtà politica*, Milano, 2008.

2 Sul precedente della Corte costituzionale, in generale, cfr. M. PEDRAZZA GORLERO (a cura di), *Il precedente nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, Padova, 2008 e la letteratura ivi citata.

3 Art. 5, comma 2, ultimo periodo, della legge 25 marzo 1993, n. 81, recante «Elezione diretta del sindaco, del presidente della provincia, del consiglio comunale e del consiglio provinciale».

Per uno studio approfondito sul tema delle misure di sostegno alla presenza femminile nelle istituzioni, che prende le mosse da questa innovazione legislativa e da quella riguardante il sistema elettorale della Camera dei deputati (v. *infra*, nel testo), cfr. G. BRUNELLI, *L'alterazione del concetto di rappresentanza politica: leggi elettorali e «quote» riservate alle donne*, in *Dir. soc.*, 1994, 545 ss.

4 Per i commenti della dottrina alla sentenza n. 422/1995, cfr. U. DE SIERVO, *La mano pesante della Corte sulle «quote» nelle liste elettorali*, in *Giur. cost.*, 1995, 3268 ss.; G. BRUNELLI, *Elettorato attivo e passivo (e applicazione estesa dell'illegittimità consequenziale) in due recenti pronunce costituzionali*, *ivi*, 3272 ss.; G. CINANNI, *Leggi elettorali e azioni positive in favore delle donne*, *ivi*, 3283 ss.; S. BARTOLE, *Una dichiarazione di illegittimità consequenziale qualificata dalla speciale importanza della materia*, in questa *Rivista*, 1996, 313 ss.

5 Art. 4, comma 2, 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.

6 Non si verificava altrettanto, invece, per la parte prevalente dei seggi (i tre quarti), la quale veniva distribuita — com'è noto — col sistema maggioritario uninominale a turno unico (cosiddetta formula *plurality*): un sistema di elezione con il quale, in mancanza delle liste, appaiono difficilmente compatibili misure legislati-

La Corte costituzionale aveva motivato la propria decisione affermando che gli artt. 3, comma 1, e 51, comma 1, Cost. garantiscono la piena eguaglianza fra i due sessi nella possibilità di accedere alle cariche pubbliche elettive, «nel senso che l'appartenenza all'uno o all'altro sesso non può mai essere assunta come requisito di eleggibilità»<sup>7</sup>. In tema di elettorato passivo — aveva puntualizzato la Corte — «la regola inderogabile» stabilita dall'art. 51, comma 1, Cost. è quella dell'«assoluta parità», sicché «ogni differenziazione in ragione del sesso non può che risultare oggettivamente discriminatoria, diminuendo per taluni cittadini il contenuto concreto di un diritto fondamentale in favore di altri, appartenenti ad un gruppo che si ritiene svantaggiato»<sup>8</sup>.

La Corte — qui sta il punto — aveva sostenuto che vi è un legame inscindibile fra eleggibilità e «candidabilità»<sup>9</sup>. Infatti, la possibilità di essere candidati da coloro ai quali (siano essi organi di partito o gruppi di elettori) le varie leggi elettorali attribuiscono la facoltà di presentare liste di candidati o candidature singole, a seconda dei diversi sistemi elettorali in vigore, non sarebbe che «la condizione pregiudiziale e necessaria per poter essere eletto» e, quindi, per beneficiare «in concreto del diritto di elettorato passivo»<sup>10</sup>. Pertanto, l'appartenenza all'uno o all'altro genere umano non

---

ve tendenti a riequilibrare il rapporto della componente femminile con quella maschile nell'ambito degli organi elettivi. La partecipazione delle donne alla competizione elettorale svolgentesi nei collegi uninominali era pertanto rimessa alle decisioni assunte autonomamente dai partiti riguardo alle candidature. Come testimonia il numero esiguo di donne elette nei collegi in occasione delle elezioni politiche del 1994 e nelle successive elezioni che si sono svolte con lo stesso sistema, l'atteggiamento dei partiti — i quali avrebbero potuto, ad esempio, stabilire a livello nazionale o regionale che un numero minimo di candidati dovesse essere di sesso femminile, eventualmente assegnando loro una quota significativa di collegi ritenuti «sicuri» — aveva tuttavia mostrato nel complesso scarsa sensibilità verso il problema della rappresentanza femminile.

Sul cambiamento dei sistemi elettorali della Camera e del Senato avvenuto nel 1993, cfr., tra gli altri, A. DI GIOVINE, F. PIZZETTI, *Nuove leggi elettorali e sistema politico*, in *Giur. cost.*, 1993, p. 4135 ss.; C. FUSARO, *Le regole della transizione. La nuova legislazione elettorale italiana*, Bologna, 1995; A. PIZZORUSSO, *I nuovi sistemi elettorali per la Camera dei deputati e per il Senato della Repubblica*, in *Riforme elettorali*, a cura di M. LUCIANI e M. VOLPI, Roma-Bari, 1995, p. 123 ss. Sulla dimensione storico-politica di tale cambiamento e sui problemi costituzionali ad esso connessi, cfr. G. FERRI, *Il referendum nella revisione costituzionale*, Padova, 2001, specialmente 165 ss., e la letteratura ivi citata.

7 Punto 4 del *Considerato in diritto*.

8 Punto 6 del *Considerato in diritto*.

9 Per le numerose critiche espresse dalla dottrina in merito alla posizione assunta dalla Corte, cfr., tra gli altri, M. V. BALLESTRERO, «Goals are good but quotas are bad». *Discutendo di azioni positive e di quote*, in *Ragion pratica*, 1995, n. 5, 262; E. ROSSI, *Tra eguaglianza formale ed eguaglianza sostanziale: la sentenza n. 422/95 nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, in *Le pari opportunità nella rappresentanza politica e nell'accesso al lavoro. I sistemi di "quote" al vaglio di legittimità*, a cura di S. SCARFONI, Trento, 1997, 107 ss.; E. ROSSI, A. PIZZORUSSO, *Le azioni positive in materia elettorale in Italia*, in *Donne in quota: è giusto riservare posti alle donne nel lavoro e nella politica?*, a cura di B. BECCALLI, Milano, 1999, 179 ss.; L. CARLASSARE, *L'integrazione della rappresentanza: un obbligo per le Regioni*, in *La rappresentanza democratica nelle scelte elettorali delle Regioni*, a cura di L. CARLASSARE, A. DI BLASI, M. GIAMPIERETTI, Padova, 2002, 23 ss.; A. D'ALOIA, *Eguaglianza sostanziale e diritto diseguale. Contributo allo studio delle azioni positive nella prospettiva costituzionale*, Padova, 2002, 392; 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 *La parità dei sessi nella rappresentanza politica*, a cura di R. BIN, G. BRUNELLI, A. PUGIOTTO, P. VERONESI, Torino, 2003, 98, nota 6; M. D'AMICO, A. CONCARO, *Donne e istituzioni politiche*, cit., 34. Di «discutibile» equiparazione fra eleggibilità e candidabilità parlano di recente L. CALIFANO, *L'assenso "coerente" della Consulta alla preferenza di genere*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), 12 aprile 2010 e C. SALAZAR, *Le "quote" inquiete: una nuova pronuncia della Corte costituzionale sulle azioni positive in materia elettorale*, in *Scritti in onore di Giuseppe Palma*, 2010, § 2, in corso di stampa.

Per una valutazione favorevole all'orientamento della Corte, cfr. G. BRUNELLI, *Le «quote» riprendono quota? (A proposito di azioni positive in materia elettorale regionale)*, in questa *Rivista*, 2001, 539 s.

10 Punto 4 del *Considerato in diritto*.

potrebbe neppure essere assunta come requisito di “candidabilità”.

In conclusione, poiché «non si propongono di “rimuovere” gli ostacoli che impediscono alle donne di raggiungere determinati risultati», bensì «di attribuire loro direttamente quei risultati», le norme di legge che, nella presentazione delle candidature alle cariche pubbliche elettive, impongono in qualunque forma delle «quote in ragione del sesso dei candidati» non sarebbero — secondo la Corte — «coerenti con le finalità indicate» dall’art. 3, comma 2, Cost.<sup>11</sup> e, «finendo per creare discriminazioni attuali come rimedio a discriminazioni passate», violerebbero gli artt. 3, comma 1, e 51, comma 1, Cost.<sup>12</sup>.

Altro è però stabilire che all’interno delle liste elettorali debba esserci un numero minimo di uomini e di donne, altro è imporre un criterio di formazione delle liste in base al quale viene garantita di fatto l’elezione agli uni e alle altre, riservando in sostanza una quota ad entrambi. Mentre nel primo caso la previsione legislativa tende a rimuovere una condizione di sostanziale disuguaglianza offrendo al sesso “debole” maggiori opportunità, ma senza incidere sul risultato (che è lasciato totalmente alla volontà degli elettori, i quali saranno liberi di scegliere quante saranno le donne e quanti gli uomini a ricoprire i seggi delle assemblee elettive), nel secondo caso, creando una “riserva di seggi” per tutti e due i generi, concorre a determinare, sotto il profilo considerato, il risultato.

2. Il secondo precedente è quello della sentenza n. 49/2003<sup>13</sup>, con la quale la Corte aveva dichiarato invece infondata, sempre in riferimento agli artt. 3 e 51 Cost., la questione di legittimità delle norme della legge elettorale della Valle d’Aosta che richiedono la presenza in ogni lista di candidati di entrambi i sessi, evitando così che possa verificarsi una discriminazione ai danni dell’uno o dell’altro<sup>14</sup>.

La Corte aveva sostenuto che il «vincolo negativo» posto dal legislatore regio-

---

11 Cfr. il punto 6 del *Considerato in diritto*. In senso critico, in dottrina, U. DE SIERVO, *La mano pesante della Corte sulle «quote» nelle liste elettorali*, cit., 3270-1.

12 Punti 6 e 8 del *Considerato in diritto*.

Diverso sarebbe il discorso — aveva infine osservato la Corte — se misure tendenti a favorire l’ingresso delle donne nelle istituzioni come quelle sopra indicate, anziché essere imposte per legge, fossero «liberamente adottate da partiti politici, associazioni o gruppi che partecipano alle elezioni, anche con apposite previsioni dei rispettivi statuti o regolamenti concernenti la presentazione delle candidature». È significativo che la risoluzione con la quale il Parlamento europeo si è espresso a favore di una quota di riserva per le candidature femminili sia stata indirizzata «ai partiti politici e non ai governi e ai parlamenti nazionali» (punto 7 del *Considerato in diritto*).

13 Per i commenti degli studiosi a questa sentenza, cfr. G. BRUNELLI, *Un overruling in tema di norme elettorali antidiscriminatorie*, in questa *Rivista*, 2003, 902 ss.; L. CALIFANO, *Corte e Parlamento in sintonia sulle “pari opportunità”*, in *Quad. cost.*, 2003, 366; L. CARLASSARE, *La parità di accesso alle cariche elettive nella sentenza n. 49: la fine di un equivoco*, in *Giur. cost.*, 2003, 364 ss.; A. DEFFENU, *Parità tra i sessi in politica e controllo della Corte: un revirement circondato da limiti e precauzioni*, in questa *Rivista*, 2003, 918 ss.; S. MABELLINI, *Equilibrio dei sessi e rappresentanza politica: un revirement della Corte*, in *Giur. cost.*, 2003, 372 ss.; I. NICOTRA, *La legge della Valle d’Aosta sulla “parità” passa indenne l’esame della Corte*, in *Quad. cost.*, 2003, 367 s.; S. BELLENTANI, *Leggi elettorali e parità di accesso alle cariche elettive. Il nuovo Titolo V e le «azioni positive»*, in *Giur. it.*, 2004, 477 ss.; M. CAIELLI, *Le azioni positive in materia elettorale: un révement della Corte costituzionale?*, in *Giur. it.*, 2004, 236 ss.; O. POLLICINO, *Storia (e conseguenze) di uno “strabismo logico”: la Corte costituzionale e la parità dei sessi nella rappresentanza politica*, in *Quad. reg.*, 2004, 75 ss.; L. RONCHETTI, *L’equilibrio dei sessi nella rappresentanza dinanzi alla Corte costituzionale*, in *Giur. it.*, 2004, 479 ss.

14 Art. 2, comma 1, e art. 7, comma 1, della legge 13 novembre 2002, n. 21, recante «Modificazioni alla legge regionale 12 gennaio 1993, n. 3 (Norme per l’elezione del Consiglio regionale della Valle d’Aosta), già modificata dalle leggi regionali 11 marzo 1993, n. 13 e 1 settembre 1997, n. 31, e alla legge regionale 19 agosto 1988, n. 47 (Salvaguardia delle caratteristiche e tradizioni linguistiche e culturali delle popolazioni walzer della valle del Lys)».



nale, che preclude la possibilità di presentare liste formate da candidati tutti appartenenti al medesimo sesso, sarebbe «limitato al momento della formazione delle liste»<sup>15</sup>.

Operando «soltanto nella fase anteriore alla vera e propria competizione elettorale»<sup>16</sup>, esso non pregiudicherebbe in alcun modo i diritti elettorali dei cittadini dell'uno e dell'altro sesso, i quali sarebbero «tutti egualmente eleggibili sulla base dei soli ed eguali requisiti prescritti» e potrebbero esprimere in piena libertà il voto<sup>17</sup>. Inoltre, esso non inciderebbe sulla «parità di *chances* fra le liste dei candidati e fra i candidati della stessa lista»<sup>18</sup>. Neppure potrebbe parlarsi — aveva aggiunto la Corte — di menomazione di un «ipotetico diritto» di aspiranti candidati ad essere «inclusi in lista», dato che la formazione delle liste avviene sempre sulla base di «libere scelte dei presentatori», oltre che degli stessi candidati al momento dell'accettazione della candidatura<sup>19</sup>.

Sebbene la Corte avesse richiamato più volte la sentenza n. 422/1995, prima per ribadire che è principio radicato nella giurisprudenza costituzionale che misure tendenti a rimuovere situazioni di disuguaglianza sostanziale non possono incidere direttamente sul contenuto dei diritti fondamentali (in particolare, quello di elettorato passivo)<sup>20</sup>, poi per ricordare che, secondo la stessa giurisprudenza, «la finalità di conseguire una “parità effettiva” fra uomini e donne anche nell'accesso alla rappresentanza elettiva è positivamente apprezzabile dal punto di vista costituzionale»<sup>21</sup>, va tuttavia evidenziato come la sentenza n. 43/2003 si discosti dal precedente<sup>22</sup>.

Infatti, la Corte, che all'inizio aveva sostenuto che il vincolo “di genere” apposto alla formazione delle liste non soltanto avrebbe gravato sui presentatori ma avrebbe comportato una limitazione dei diritti politici individuali incompatibile con la Costituzione, ha escluso poi — come si è appena detto — che tale vincolo incida in qualsiasi modo sugli stessi diritti<sup>23</sup>, puntualizzando che le disposizioni contestate «non pongono l'appartenenza all'uno o all'altro sesso come requisito ulteriore di eleggibilità» e «di “candidabilità” dei singoli cittadini»<sup>24</sup>. La prescrizione contenuta nella legge regionale della Valle d'Aosta e la conseguente «sanzione di invalidità» riguardano «solo le liste e i soggetti che le presentano»<sup>25</sup>.

Vero è che nel primo caso si trattava di una misura che, riservando un numero rilevante di posti all'interno della lista, mirava a riequilibrare il rapporto fra donne e uomini negli organi rappresentativi degli enti territoriali, mentre nel secondo caso a essere contestata dal Governo nazionale era — come ha asserito la stessa Corte —

---

15 Punto 5 del *Considerato in diritto*.

16 Punto 3.1 del *Considerato in diritto*.

17 *Ibidem*.

18 Come del resto sul «carattere unitario della rappresentanza elettiva che si esprime nel Consiglio regionale, non costituendosi alcuna relazione giuridicamente rilevante fra gli elettori dell'uno e dell'altro sesso e gli eletti» del medesimo sesso. Cfr. il punto 5 e il punto 3.3 del *Considerato in diritto*.

19 Punto 3.1 del *Considerato in diritto*.

20 *Ibidem*.

21 Punto 4 del *Considerato in diritto*.

22 Cfr., in questo senso, fra gli altri, M. MIDIRI, sub art. 51, in *Commentario alla Costituzione*, a cura di R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI, I, Torino, 2006, 1034 (il quale parla di «netto distacco dall'impianto concettuale» della sentenza precedente); M. D'AMICO, *Rappresentanza politica e genere*, in *Il nuovo diritto antidiscriminatorio. Il quadro comunitario e nazionale*, a cura di M. BARBERA, Milano, 2007, 359 (la quale parla di decisione *overruling*).

Sul vasto repertorio delle tecniche attraverso le quali la Corte giunge alla decisione attingendo al precedente, cfr. M. PEDRAZZA GORLERO (a cura di), *Il precedente nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, cit.

23 Punto 5 del *Considerato in diritto*.

24 Punto 1 del *Considerato in diritto*.

25 *Ibidem*.

una «misura minima di [...] non discriminazione»<sup>26</sup> a sfavore di uno dei due sessi, che è di per sé inidonea a incrementare le opportunità delle donne nella vita politico-istituzionale.

Tuttavia, in entrambi i casi siamo di fronte a un vincolo che condiziona la formazione delle liste. Sicché delle due l'una: o si sostiene che il vincolo non incide sui diritti individuali, essendo limitate le suddette misure alla fase delle candidature; oppure si sostiene, come ha fatto discutibilmente la Corte nella pronuncia del 1995, che un vincolo sulle candidature (ossia sulla composizione della lista elettorale) si ripercuote sui diritti individuali, e allora bisogna farlo anche nell'ipotesi in cui il vincolo si contenga nella misura minima di una richiesta di presenza di ambedue i sessi all'interno della lista.

Il fatto che la Corte costituzionale avesse conclusivamente avvertito l'esigenza di osservare che la questione di legittimità costituzionale del vincolo doveva essere valutata «anche alla luce di un quadro costituzionale di riferimento che si è evoluto rispetto a quello in vigore all'epoca della pronuncia di questa Corte invocata dal ricorrente a sostegno» della stessa «questione»<sup>27</sup> confermerebbe il mutamento di prospettiva.

La legge costituzionale n. 2/2001 — aveva sottolineato la Corte —, integrando gli statuti delle Regioni ad autonomia differenziata, ha attribuito alle leggi elettorali delle Regioni il compito di promuovere le «condizioni di parità per l'accesso alle consultazioni elettorali», e ciò proprio «al fine di conseguire l'equilibrio della rappresentanza dei sessi» (art. 15, comma 2)<sup>28</sup>.

Le nuove disposizioni costituzionali, alle quali si aggiunge «l'analogia, anche se non identica previsione», di cui all'art. 117, comma 7, Cost. porrebbero dunque in modo esplicito l'obiettivo di bilanciare la presenza fra donne e uomini all'interno degli organi rappresentativi della volontà popolare e configurerebbero «come doverosa l'azione promozionale per la parità di accesso alle consultazioni», riferendosi specificamente alla legislazione elettorale<sup>29</sup>. La «misura» introdotta potrebbe senz'altro ritenersi una «legittima espressione sul piano legislativo dell'intento di realizzare la finalità promozionale» espressamente sancita dallo statuto regionale in vista del raggiungimento di un equilibrio della rappresentanza maschile e femminile<sup>30</sup>.

Ciò, nella consapevolezza che la componente femminile è «penalizzata» nella vita politica: una «penalizzazione» dovuta sia alla permanenza degli effetti storici del periodo durante il quale alle donne venivano negati i diritti politici, sia alla mancata rimozione degli ostacoli di carattere economico e sociale che ne impediscono l'effettiva partecipazione all'organizzazione politica del Paese<sup>31</sup>.

3. La questione di legittimità costituzionale definita dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 4/2010 concerneva la norma della «legge elettorale» della regione Campania in base alla quale, «nel caso di espressione di due preferenze», «una deve riguardare un candidato di genere maschile e l'altra un candidato di genere femminile, pena l'annullamento della» seconda «preferenza» indicata dall'elettore (art. 4, comma 3, l. n. 4/2009)<sup>32</sup>.

---

26 Punto 5 del *Considerato in diritto*.

27 Punto 4 del *Considerato in diritto*.

28 *Ibidem*.

29 *Ibidem*.

30 Punto 5 del *Considerato in diritto*.

31 *Ibidem*.

32 Per un commento alla novità introdotta dal legislatore regionale, cfr. M. CAIELLI, *La nuova legge elettorale della Regione Campania: a sostegno della costituzionalità delle norme di promozione della democrazia*

Si tratta di una norma che, com'è evidente, tende a favorire l'ingresso delle donne nel Consiglio, dove in passato erano i componenti di sesso maschile a ricoprire la quasi totalità dei seggi<sup>33</sup>; ma che, per poter essere applicata, e quindi per raggiungere l'obiettivo di un riequilibrio fra il genere maschile e quello femminile nell'organo rappresentativo della regione, richiede naturalmente di essere accompagnata da una norma contenente un vincolo nella formazione delle liste elettorali. È chiaro, infatti, che, qualora nelle liste non fosse inserito un numero significativo di persone dell'uno o dell'altro genere, mancherebbe un'effettiva possibilità di scelta per il corpo elettorale.

Si comprende allora perché l'art. 10 della stessa legge regionale preveda, a pena d'inammissibilità della lista, che nessuno dei due generi possa essere rappresentato in misura superiore ai due terzi dei candidati: una previsione che, come quelle contenute nella legge sull'elezione dei parlamentari europei spettanti all'Italia<sup>34</sup> e in altre leggi elettorali regionali<sup>35</sup>, parrebbe incompatibile con la giurisprudenza iniziale della Corte costituzionale.

Tuttavia, non si è dubitato della sua legittimità costituzionale in ragione del fatto che, successivamente alla sentenza n. 422/1995, sono intervenuti, oltre all'"apertura" della Corte di cui si è detto in precedenza, cambiamenti di rilievo a livello costituzionale<sup>36</sup>.

L'art. 51, comma 1, Cost., che nella formulazione originaria si limitava a sancire l'eguaglianza delle condizioni di accesso alle cariche elettive, dopo l'aggiunta apportata mediante la legge costituzionale n. 1/2003 prevede che a «tal fine la Repubblica promuove con appositi provvedimenti le pari opportunità tra donne e uomini»<sup>37</sup>.

L'art. 117, comma 7 — introdotto con la legge costituzionale n. 3/2001 («Modifiche al titolo V della parte II della Costituzione») —, dispone che le leggi regionali «ri-muovono ogni ostacolo che impedisce la piena parità degli uomini e delle donne nella vita sociale, culturale ed economica e promuovono la parità di accesso alle cariche elettive»<sup>38</sup>.

---

paritaria, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), n. 16/2009; C. SALAZAR, *Le "quote" inquiete: una nuova pronuncia della Corte costituzionale sulle azioni positive in materia elettorale*, cit., § 6.

33 Basti ricordare che nel Consiglio eletto nel 2005 erano presenti quattro donne, di cui due soltanto elette con il voto di preferenza nelle circoscrizioni provinciali, essendo le altre inserite nella lista regionale bloccata capeggiata dal candidato alla presidenza della Regione (il cosiddetto «listino»). Cfr. V. VIOLA, *Quote rosa: in Campania entrano 14 donne*, in *Il Sole-24 Ore*, 31 marzo 2010.

34 Si trattava di una previsione normativa con efficacia transitoria. In base all'art. 3 della legge 8 aprile 2004, n. 90, nell'«insieme delle liste circoscrizionali aventi un medesimo contrassegno», per le «prime due elezioni dei membri del Parlamento europeo [...], successive alla data di entrata in vigore della presente legge, nessuno dei due sessi» poteva «essere rappresentato in misura superiore ai due terzi dei candidati», essendo prevista in caso contrario la riduzione del finanziamento dei partiti o dei movimenti presentatori della lista.

35 Si pensi, ad esempio, a quella delle Marche, del Lazio, ecc.

36 Cfr. ancora M. CAIELLI, *La nuova legge elettorale della Regione Campania*, cit., 7 s.

Per quanto riguarda la giurisprudenza costituzionale, andrebbe ricordata anche l'ordinanza n. 39/2005: cfr. M. D'AMICO, A. CONCARO, *Donne e istituzioni politiche*, cit., 47 s.

37 Cfr., tra gli altri, M. AINIS, *La riforma dell'art. 51 Cost. e i suoi riflessi nell'ordinamento*, in *La parità dei sessi nella rappresentanza politica*, cit., 25 ss.

38 Cfr., tra gli altri, M. CARTABIA, *Il principio della parità tra uomini e donne nell'art. 117, 7° comma*, in *La Repubblica delle autonomie: regioni ed enti locali nel nuovo titolo V*, a cura di T. GROPPI e M. OLIVETTI, Torino, 2003, 129 ss.; A. POGGI, *Parità dei sessi e rappresentanza politica negli ordinamenti regionali*, in *La parità dei sessi nella rappresentanza politica*, cit., 124 ss.; L. CASSETTI, *La parità tra donne e uomini nelle consultazioni elettorali: l'attuazione degli articoli 117, comma 7 e 51 della Costituzione*, in *La legge quadro n. 165 del 2004 sulle elezioni regionali*, a cura di B. CARAVITA, Milano, 2005, 189 ss. Per quanto concerne le Regioni ad autonomia differenziata, cfr. G. CHIARA, *La "pari opportunità" elettorale dei sessi nella riforma degli statuti regionali speciali*, in *Giur. cost.*, 2001, 839 ss.

La stessa Corte costituzionale, nella seconda sentenza sull'argomento qui trattato, aveva dato conto del proprio orientamento interpretativo richiamando — come già si è detto — le disposizioni degli statuti speciali che indicano come obiettivo una rappresentanza equilibrata dei sessi e stabiliscono come doverosa l'azione promozionale «per la parità di accesso alle consultazioni», attribuendola «specificamente alla legislazione elettorale»<sup>39</sup>.

4. Lo Stato, impugnando la legge regionale, aveva sostenuto che essa determinerebbe un'«evidente menomazione» tanto del diritto di elettorato passivo quanto del diritto di elettorato attivo, in violazione della Costituzione<sup>40</sup>.

In particolare, sotto il primo profilo, sarebbe violato l'art. 3 Cost., in quanto «i candidati appartenenti al medesimo genere o sesso» della persona alla quale l'elettore ha assegnato la prima preferenza, non potendo essere destinatari dell'altra preferenza, «sarebbero “discriminati e resi disuguali”»<sup>41</sup>. Sarebbe violato, inoltre, l'art. 51, comma 1, Cost., in quanto verrebbe introdotta «un'impropria ragione di ineleggibilità»<sup>42</sup>.

Sotto il secondo profilo, la norma, non consentendo all'elettore di scegliere il candidato preferito, sarebbe lesiva della libertà di voto (art. 48, comma 2, Cost.)<sup>43</sup>. In sostanza, il voto sarebbe libero nell'espressione della prima preferenza, potendo essere scelto senza vincoli un candidato di sesso maschile oppure di sesso femminile, ma non nel caso in cui l'elettore volesse aggiungere un'altra preferenza, poiché egli dovrebbe necessariamente votare per una persona di sesso diverso da quella indicata per prima.

La regione Campania, eccependo l'infondatezza del ricorso statale, aveva ribattuto che la norma impugnata persegue un obiettivo pienamente coerente con il «contesto normativo» — costituzionale, comunitario e internazionale — in materia di parità di accesso delle donne e degli uomini alle cariche elettive<sup>44</sup> e non contrasterebbe con nessuno dei parametri costituzionali sopra citati: non con l'art. 3, perché la norma regionale ha una formulazione «neutra», dal momento che fa riferimento indistintamente ad entrambi i generi e, quindi, non differenzia il trattamento del candidato di un genere rispetto a quello dell'altro<sup>45</sup>; non con l'art. 48, in quanto il voto è «del tutto libero», e l'elettore anzi gode, se così si può dire, di una libertà «rafforzata» perché può scegliere in piena autonomia «se esprimere una sola preferenza» o darne «una seconda», la quale «si pone come misura antidiscriminatoria e quindi non idonea a garantire un determinato risultato elettorale»; non, infine, con l'art. 51, in quanto essa «contribuisce, in maniera equilibrata, ad attuare l'obiettivo della democrazia paritaria, previsto dallo stesso art. 51»<sup>46</sup>.

La Corte costituzionale, affrontando il problema della legittimità della «preferenza di genere», ha anzitutto evidenziato che la finalità della «nuova regola elettorale», che è «dichiaratamente quella di ottenere un riequilibrio della rappresentanza politica dei due sessi all'interno del Consiglio regionale», si pone in sintonia con i principi dell'ordinamento<sup>47</sup>.

---

39 Vedi ancora la sentenza n. 49/2003, punto 4 del *Considerato in diritto*.

40 Punto 1.3 del *Ritenuto in fatto*.

41 *Ibidem*.

42 *Ibidem*.

43 Punto 3.2 del *Ritenuto in fatto*.

44 Punto 3 e punto 3.2.4. del *Ritenuto in fatto*.

45 Punto 3.2.3. e punto 3.2.5. del *Ritenuto in fatto*.

46 Punto 3.2.5 del *Ritenuto in fatto*.

47 Punto 3 del *Considerato in diritto*.



Infatti, il quadro normativo, costituzionale e statutario, è complessivamente ispirato — ha rilevato la Corte — al principio fondamentale dell'effettiva parità tra i sessi nella rappresentanza politica, nazionale e regionale, nello spirito dell'art. 3, comma 2, Cost. L'art. 51, comma 1, Cost. prevede che la Repubblica «promuove con appositi provvedimenti le pari opportunità tra donne e uomini» al fine di assicurare che le prime possano accedere alle cariche elettive in condizioni di eguaglianza con i secondi. L'art. 117, comma 7, Cost. dispone poi — come si è detto — che le leggi regionali, oltre ad eliminare gli ostacoli che precludono la piena eguaglianza degli uomini e delle donne nella vita sociale, promuovono la parità di accesso alle cariche elettive. L'art. 5 del nuovo statuto della regione Campania stabilisce che, 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».

Le misure adottate dal legislatore ordinario per realizzare la parità effettiva tra donne e uomini nelle cariche elettive possono essere di vario tipo, ma, conformemente a quanto stabilito dalla stessa giurisprudenza costituzionale, non possono attribuire direttamente alle donne i risultati che esse faticano a raggiungere per la condizione di svantaggio in cui si trovano (sentenza n. 422/1995) e non devono incidere sulla parità di *chances* delle liste dei candidati e delle candidate nella competizione elettorale (sentenza n. 49/2003)<sup>48</sup>.

Ora, secondo la Corte costituzionale, la norma non sarebbe in alcun modo idonea a prefigurare un risultato elettorale o ad alterare artificiosamente la composizione della rappresentanza consiliare.

Vero è che, proprio grazie allo strumento innovativo della “preferenza di genere”, la composizione del Consiglio regionale potrebbe risultare maggiormente equilibrata rispetto al passato. Altrettanto vero è, però, che potrebbe permanere il «vecchio squilibrio» fra il genere maschile e quello femminile<sup>49</sup>. Il verificarsi dell'una o dell'altra eventualità dipende dal comportamento dell'elettorato.

Inoltre, la norma non attribuisce ad alcuni candidati maggiori opportunità di successo rispetto ad altri, «ma solo una eguaglianza di opportunità particolarmente rafforzata da una norma che promuove il riequilibrio di genere nella rappresentanza consiliare»<sup>50</sup>.

Quanto al problema della libertà del voto, a giudizio della Corte non potrebbe essere considerata lesiva della libertà stessa la «condizione di genere» alla quale l'elettore della regione Campania verrebbe assoggettato qualora decidesse di avvalersi della facoltà di esprimere una seconda preferenza. Si tratta, infatti, di una «facoltà aggiuntiva», che «allarga lo spettro delle possibili scelte elettorali» — «limitato ad una sola preferenza in quasi tutte le leggi elettorali regionali» — e, quindi, amplia la sfera della libertà individuale e arricchisce il contenuto del diritto politico per eccellenza<sup>51</sup>.

In definitiva, si tratterebbe di una misura «riequilibratrice», che mira «ad ottenere, indirettamente ed eventualmente, il risultato di un'azione positiva», vale a dire di quello strumento legislativo, che, «nel rispetto della libertà e dell'autonomia dei singoli individui, tende a innalzare la soglia di partenza per le singole categorie di perso-

---

In senso favorevole alla decisione della Corte, cfr., in dottrina, M. RAVERAIRA, “Preferenza di genere”: azione positiva o norma antidiscriminatoria? Brevi note a margine della sent. n. 4/2010 della Corte costituzionale, in *www.federalismi.it*, n. 3/2010, 5.

48 Punto 3.2 del *Considerato in diritto*.

49 Punto 3.3 del *Considerato in diritto*.

50 *Ibidem*.

51 *Ibidem*.



ne socialmente svantaggiate» — fondamentalmente quelle riconducibili ai divieti di discriminazione espressi nell'art. 3, comma 1, Cost. — «al fine di assicurare alle categorie medesime uno statuto effettivo di pari opportunità di inserimento sociale, economico e *politico*»; uno strumento che comporta «l'adozione di discipline giuridiche differenziate a favore delle categorie sociali svantaggiate, anche in deroga al generale principio di formale parità di trattamento stabilito» dall'art. 3, comma 1, Cost.<sup>52</sup>.

Tale risultato «non sarebbe in ogni caso effetto della legge, ma delle libere scelte degli elettori», ai quali il legislatore attribuisce uno «specifico strumento utilizzabile a loro discrezione»<sup>53</sup>.

5. Si può osservare, conclusivamente, come la “preferenza di genere” — che rappresenta «una misura di promozione delle candidature femminili del tutto nuova nel panorama italiano (ed europeo)»<sup>54</sup> — costituisca per l'elettore un'opportunità, aumentando il suo potere di incidenza sulla formazione della rappresentanza; un'opportunità nella quale si potrebbe però intravedere una limitazione della sua libertà, ove si prefigurasse la situazione in cui l'elettore verrebbe a trovarsi quando volesse esprimere una preferenza per un candidato appartenente al medesimo genere sessuale di quello per il quale abbia manifestato la prima preferenza.

Tuttavia, se è innegabile che l'elettore sarebbe più libero qualora potesse esprimere la seconda preferenza senza vincoli, sembra difficile poter ipotizzare un vizio di legittimità costituzionale della legge elettorale campana per violazione della libertà del voto.

Occorre tenere presente che il risultato della competizione elettorale fra i candidati di ogni singola lista, così come naturalmente di quella fra le varie liste, non è in alcun modo preconstituito, spettando all'elettore determinarlo con le sue libere scelte, compresa quella di avvalersi oppure no della facoltà di votare per un secondo candidato.

Nella norma sulla “preferenza di genere” la Corte non avrebbe pertanto potuto ravvisare un contrasto con la propria giurisprudenza, laddove, ammettendo in linea di principio l'ammissibilità di misure finalizzate alla rimozione delle condizioni che ostacolano la partecipazione delle donne alla vita politica<sup>55</sup>, essa ha fissato il principio per cui dette misure non possono consistere nell'attribuire preventivamente alle donne un risultato.

Anche se andrebbe ricordato che la pronuncia con la quale la Corte aveva posto tale limite si era spinta molto al di là di ciò, sbarrando la strada a interventi del legislatore in materia elettorale che, comunque formulati, si riverberassero in vario modo sull'esercizio del diritto di elettorato attivo e passivo<sup>56</sup>. Occorrerebbe, quindi, evidenziare come la sentenza n. 4/2010, dove la Corte ha richiamato la sentenza n. 422/1995 a dimostrazione della continuità della sua giurisprudenza, segni in realtà un distacco da quest'ultima, giustificato dal fatto che i cambiamenti degli artt. 51 e 117 Cost. avrebbero modificato sostanzialmente il quadro normativo, ammettendo misure

---

52 Cfr. la sentenza della Corte costituzionale n. 109/1993, punto 2.2. del *Considerato in diritto*.

Sulle azioni positive, in generale, si rinvia agli studi monografici di A. D'ALOIA, *Eguaglianza sostanziale e diritto diseguale*, cit. e M. CAIELLI, *Le azioni positive nel costituzionalismo contemporaneo*, Napoli, 2008 e alla copiosa letteratura da essi richiamata.

53 Sentenza n. 4/2010, punto 3.3 del *Considerato in diritto*.

54 Cfr. L. CALIFANO, *L'assenso “coerente” della Consulta alla preferenza di genere*, cit.

55 In dottrina, sono state ipotizzate misure quali «incentivi di natura finanziaria», deroghe alla parità di trattamento riguardo all'accesso ai mezzi di informazione per assicurare alle donne candidate una maggiore visibilità (cfr. G. BRUNELLI, *Le «quote» riprendono quota?*, cit., 545).

56 Vedi *supra*, § 1.

promozionali che prima non erano consentite<sup>57</sup>.

Va, inoltre, rilevato che, sebbene la Corte non si sia pronunciata espressamente a favore dell'ammissibilità di norme elettorali che introducono un vincolo nella composizione delle liste, assegnando una quota rilevante di posti ai rappresentanti di entrambi i sessi, essa, nel richiamare i limiti all'adozione di misure per le pari opportunità in materia elettorale posti dalla giurisprudenza costituzionale<sup>58</sup>, ha lasciato intendere che il vincolo deve considerarsi compatibile con la Costituzione, superando l'orientamento iniziale: un orientamento dal quale la stessa Corte si era già in qualche misura discostata — come si è detto — con la sentenza n. 43/2003.

Poiché per effetto della nuova normativa elettorale il numero delle donne appartenenti al Consiglio regionale campano è notevolmente aumentato<sup>59</sup>, tanto che la Campania è stata definita la regione «più rosa», va preso atto del fatto che la “preferenza di genere”, insieme con il vincolo delle quote all'interno delle liste elettorali, si è rivelata uno strumento efficace per favorire il riequilibrio della rappresentanza.

Non si può, però, non rilevare l'“anomalia” di uno strumento che demanda ai votanti la decisione sulla tutela della “rappresentanza di genere”, che necessiterebbe invece di un meccanismo in grado di operare *ex se*.

Altro sarebbe il discorso se il legislatore avesse posto l'elettore di fronte all'alternativa fra votare esclusivamente per la lista e votare per la lista e per due candidati, uno di sesso maschile e uno di sesso femminile: una soluzione assai più garantistica per la “rappresentanza di genere”, che avrebbe probabilmente avuto bisogno però di una copertura costituzionale. Si tratterebbe, infatti, di una misura che, sotto il profilo del rapporto numerico fra donne e uomini nelle assemblee elettive, tende a predeterminare il risultato. Così come tenderebbe a predeterminare il risultato la previsione, un tempo contenuta nella disciplina legislativa della Camera dei deputati, che le liste “bloccate” devono contenere lo stesso numero di donne e di uomini, inseriti in ordine alternato<sup>60</sup>.

Considerati i risultati delle recenti elezioni per il rinnovo di molti Consigli regionali, all'interno dei quali le donne sono talvolta presenti in misura non trascurabile (si pensi all'Emilia-Romagna o al Piemonte), talaltra costituiscono un'esigua minoranza (si pensi, ad esempio, al Veneto) o sono addirittura del tutto assenti (come nel caso della Basilicata<sup>61</sup> e della Calabria), è una copertura della quale sembrerebbe avvertirsi comunque la necessità con riferimento agli aspetti essenziali della delicata materia.

Ove si condividesse l'obiettivo di una rappresentanza più equilibrata fra generi, occorrerebbe quindi pensare all'inserimento in Costituzione di una norma in grado di assicurare un livello minimo di garanzia in relazione alla presenza femminile negli or-

---

57 Nel senso che le nuove disposizioni costituzionali «implicano il superamento del giudicato costituzionale scaturente dalla sent. n. 422/1995», cfr., in dottrina, C. SALAZAR, voce *Pari opportunità*, in *Dizionario di diritto pubblico* diretto da S. CASSESE, V, Milano, 2006, 4088.

Problematica appare invece la posizione di A. D'ALOIA, *Le «quote» elettorali in favore delle donne: il «nuovo» contesto costituzionale e il «precedente» n. 422 del 1995*, in *La parità dei sessi nella rappresentanza politica*, cit., 57, il quale scrive: «queste norme» sono state senza dubbio approvate per superare l'«ostacolo rappresentato dalla sentenza della Corte Costituzionale. Tuttavia, non si può dire che la cornice testuale riesca immediatamente a comunicare una serie di opzioni nettamente alternative all'orientamento del giudice costituzionale, se si eccettua, forse, il richiamo all'“equilibrio della rappresentanza” come obiettivo da favorire nella l. cost. n. 2 del 2001».

58 Vedi *supra*, § 4.

59 Cfr. V. VIOLA, *Quote rosa: in Campania entrano 14 donne*, cit.

60 Vedi *supra*, § 1.

61 Dove l'unica donna eletta, nell'ambito del cosiddetto «listino», ricoprendo la carica di senatrice, ha preferito mantenere tale carica e rinunciare a quella di consigliere regionale.

gani rappresentativi regionali.

\* Professore di Diritto costituzionale, Facoltà di Giurisprudenza, Università di Verona,  
[giampietro.ferri@univr.it](mailto:giampietro.ferri@univr.it)

Forum di Quaderni Costituzionali

Costituzionali