

LA NATURA PRESCRITTIVA DEL PRINCIPIO DEL RIEQUILIBRIO DEI SESSI NELLA RAPPRESENTANZA POLITICA

SOMMARIO: 1. Premessa. Lo “statuto della parità” nella rappresentanza politica – 2. L’integrazione della rappresentanza e il ruolo della giurisprudenza amministrativa e costituzionale – 3. La giurisprudenza costituzionale tra divieti di azioni positive ed eguaglianza dei punti di partenza – 4. Riflessioni conclusive.

1. Premessa. Lo “statuto della parità” nella rappresentanza politica

Nel biennio 2011-2012 il principio del riequilibrio della rappresentanza politica e delle pari opportunità nell’accesso alle cariche elettive ha ottenuto un incisivo riconoscimento da parte della giurisprudenza costituzionale e amministrativa. La recente sentenza della Corte costituzionale n. 81 del 2012 ma anche le pronunce del Consiglio di Stato, quinta sezione, n. 4502 del 27 luglio 2011 e n. 3670 del 21 giugno 2012 hanno sottolineato la natura precettiva delle disposizioni riguardanti l’equilibrio dei sessi nella formazione degli organi di governo delle Regioni, evidenziando come il carattere politico e la relativa discrezionalità di simili scelte devono sottostare ai principi di natura giuridica posti dal legislatore, in ossequio ad esplicite disposizioni costituzionali¹.

Nel nostro ordinamento il principio dell’equilibrio dei sessi nella rappresentanza politica e nell’accesso alle cariche elettive è affidato alle riforme legislative e costituzionali che, pur con notevole ritardo rispetto ad altre esperienze del diritto comparato, configurano lo “statuto della parità” nella rappresentanza politica².

La riforma dell’art. 51, primo comma, Cost., modificato dalla legge costituzionale n. 1 del 2003 che, nello stabilire la parità di accesso alle cariche elettive, espressamente demanda alla Repubblica la promozione, con appositi provvedimenti, delle pari opportunità tra donne e uomini; l’art. 117, settimo comma, Cost., introdotto dalla legge costituzionale n. 3 del 2001, che analogamente impone alle leggi regionali il compito di promuovere la parità di accesso di donne e uomini alle cariche elettive; la legge costituzionale n. 2 del 2001 che integra gli Statuti delle Regioni ad autonomia speciale attribuendo 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”, sono le disposizioni cui l’ordinamento costituzionale affida la definizione del principio di eguaglianza sostanziale in materia elettorale³.

¹ Per un commento a queste sentenze cfr. anche M.G. Rodomonte, *Equilibrio di genere, atti politici e Stato di diritto nella recente sentenza n. 81 del 2012 sulla equilibrata presenza di donne e di uomini nella Giunta della Regione Campania*, in www.federalismi.it, 2012.

² L’espressione è di M. Montalti, *La rappresentanza dei sessi in politica diviene “rappresentanza protetta”: tra riforme e interpretazione costituzionale*, in *Le Regioni*, 2003, p. 500; cfr. anche G. Brunelli, *Pari opportunità elettorali e ruolo delle Regioni*, in *Forum dei quaderni costituzionali*, in www.unife.it, 2004.

³ Sul carattere prescrittivo delle disposizioni cfr. L. Carlassare, *L’integrazione della rappresentanza: un obbligo per le Regioni*, in Id., A. Di Blasi, M. Giampieretti, *La rappresentanza democratica delle scelte elettorali delle Regioni*, Padova, 2002, pp. 17 ss.; A. Deffenu, Art. 117, 7° co., in R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, III, Utet, Torino, 2006, pp. 2301 ss.

Il legislatore è chiamato, infatti, a rimuovere ogni ostacolo che limiti di fatto il raggiungimento della parità di *chances* nella competizione elettorale, senza per questo giungere a dei trattamenti preferenziali sulla base del sesso.

L'ordinamento tenta di innescare il cambiamento attraverso le modifiche costituzionali, in assenza di una particolare sensibilità delle forze politiche sulla questione, diversamente da quanto accade nei Paesi Scandinavi - ma anche in Spagna e Germania - dove il mutamento è sollecitato dall'autoriforma dei partiti stessi con disposizioni contenute all'interno di statuti e codici di condotta⁴.

Eppure la Corte costituzionale ha tentato di stimolare le forze politiche "ad un'intensa azione di crescita culturale" al fine di realizzare il riequilibrio della rappresentanza politica, sin dalla sentenza n. 422 del 1995 che pure tanti equivoci e polemiche ha suscitato⁵.

A fronte di una sostanziale assenza di propositività sul piano della legislazione nazionale in materia elettorale delle Regioni, che contiene solo alcuni riferimenti alla tutela delle minoranze⁶ e di scarni riferimenti normativi per la formazione della rappresentanza politica a livello nazionale⁷, la valorizzazione del principio del riequilibrio della rappresentanza politica è affidata soprattutto agli enti territoriali⁸.

La stagione statutaria conseguente alla riforma del Titolo V Cost.⁹ e la successiva legislazione elettorale delle Regioni, infatti, costituiscono occasioni di esprimere nuovi convincimenti politici e di esplicitare con maggiore forza il principio delle pari opportunità tra uomo e donna nell'accesso alle cariche elettive e per identificare misure idonee a realizzare il principio sul piano dell'effettività¹⁰. Per gli enti locali un ulteriore riferimento normativo è dato dall'art. 6 del TUEL (d.lgs. n. 267 del 2000) sulla rappresentanza equilibrata di entrambi i sessi nelle giunte, negli organi collegiali e negli organismi dipendenti dal Comune e dalla Provincia¹¹.

Si assiste così ad una produzione normativa che discende direttamente dalla Costituzione e trae linfa nuova dagli statuti degli enti territoriali ed è avallata dalla giurisprudenza costituzionale¹², come si diceva, ma anche

⁴ Il principio della parità di trattamento nella rappresentanza politica in prospettiva comparata è analizzato da A. Deffenu, *La parità tra i sessi nella legislazione elettorale di alcuni paesi europei*, in *Dir. pubbl.*, 2001, pp. 609 ss.; M. D'Amico, S. Leone, *La rappresentanza politica femminile*, in M. Cartabia (a cura di), *I diritti in azione. Universalità e pluralismo dei diritti nelle Corti europee*, Il Mulino, Bologna, 2007, spec. pp. 473 ss.; E. Palici di Suni, *Empowerment delle donne, riequilibrio della rappresentanza politica, multilevel governance e democratizzazione dell'UE*, in M.G. Rossilli (a cura di), *I diritti delle donne nell'Unione europea*, Ediesse, Roma, 2009, pp. 33-34.

⁵ Nel dichiarare l'illegittimità della questione sollevata - come si analizzerà nel prosieguo - la Corte mostra interesse per la realizzazione del riequilibrio della rappresentanza politica. Essa afferma, infatti, che "misure siffatte, costituzionalmente illegittime in quanto imposte per legge, possono invece essere valutate positivamente ove liberamente adottate da partiti politici, associazioni o gruppi (...) anche con apposite previsioni dei rispettivi statuti o regolamenti concernenti la presentazione delle candidature", *Cons. dir.* n. 7.

⁶ Cfr. la legge n. 165 del 2004 che determina i principi fondamentali in materia elettorale, ai sensi dell'art. 122, primo comma, Cost. Sul riparto della potestà legislativa in materia elettorale cfr. G. Tarli Barbieri, *La materia elettorale tra Stato e Regioni*, in Id., A. Chiaramonte (a cura di), *Riforme istituzionali e rappresentanza politica nelle Regioni italiane*, Il Mulino, Bologna, 2007, pp. 41 ss.

⁷ Ci si riferisce all'assenza di riferimenti nella legge per l'elezione del Parlamento nazionale, n. 270 del 2005, mentre un richiamo all'art. 51, primo comma, Cost. è contenuto nella legge n. 244 del 2007 sulla composizione del Governo (art. 1, comma 376).

⁸ V. *infra* parr. 2 e 3. Sul punto si rinvia alle riflessioni di 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*, Giappichelli, Torino, 2003, pp. 124 ss.; D'Amico, Leone, *La rappresentanza politica femminile*, cit., spec. pp. 473 ss.; M. D'Amico, *Il difficile cammino della democrazia paritaria*, Giappichelli, Torino, 2011.

⁹ Gli interventi sono caratterizzati, ora dalla previsione di norme di principio (art. 38, St. Calabria; art. 13, St. Piemonte; art. 3, St. Marche), ora dalla definizione di azioni promozionali finalizzate al raggiungimento dell'obiettivo del riequilibrio (art. 19, St. Lazio; art. 2 in combinato disposto con l'art. 43, St. Emilia-Romagna; art. 43, St. Campania).

¹⁰ La legislazione elettorale delle Regioni dispone misure di carattere generale che vanno dall'obbligo di prevedere candidati di entrambi i sessi nelle liste, alla definizione di una soglia massima di candidati dello stesso sesso (2/3 oppure del 70% in ogni lista), a pena di inammissibilità delle stesse, salva la legislazione della Campania che determina la facoltà per l'elettore di esprimere due candidati di sesso differente, a pena dell'annullabilità della seconda preferenza (pur facendo salvo il voto di lista).

¹¹ Sulla normativa posta in essere a livello locale in materia di pari opportunità nella rappresentanza politica cfr. A. Amato, *Focus sulla giurisprudenza amministrativa in materia di pari opportunità nell'accesso agli uffici pubblici e alle cariche elettive*, in *Istituzioni del federalismo*, 2011, pp. 913 ss.

¹² Cfr. sul punto C. Salazar, *Norme statutarie in materia di pari opportunità e il conflitto tra Stato e Regioni*, in *Quad. cost.*, 2012, pp. 118 ss.

dal giudice amministrativo che valorizza la portata precettiva delle disposizioni contenute negli statuti in materia di parità dei sessi nella rappresentanza politica a livello locale¹³.

2. L'integrazione della rappresentanza e il ruolo della giurisprudenza amministrativa e costituzionale

A fronte dell'evolversi del quadro normativo e al consolidarsi di disposizioni a garanzia del principio del riequilibrio della rappresentanza politica all'interno degli statuti regionali e locali e nella legislazione elettorale delle Regioni, un ruolo di grande rilievo assume la giurisprudenza costituzionale e del giudice amministrativo. Ambedue i collegi concorrono, infatti, alla lenta e faticosa evoluzione dell'ordinamento verso il riequilibrio dei sessi nella rappresentanza politica. La sentenza del Consiglio di Stato, quinta sezione, n. 4502 del 27 luglio 2011 e la recentissima sentenza n. 3670 del 21 giugno 2012; la sentenza n. 81 del 2012 del giudice costituzionale mostrano, infatti, un'importante presa di consapevolezza dei giudici sulla questione¹⁴.

La Corte costituzionale con la sentenza n. 81 ha dichiarato inammissibile il conflitto di attribuzioni sollevato dalla Regione Campania nei confronti del Presidente del Consiglio dei Ministri, per violazione dell'art. 122, quinto comma, Cost.

Secondo la ricorrente non spetta allo Stato sindacare, attraverso un organo giurisdizionale, la legittimità di un atto politico qual è la nomina di un assessore regionale da parte del Presidente della Giunta. L'organo giurisdizionale in questione è il Consiglio di Stato, sezione V, che, con la richiamata sentenza n. 4502 del 2011, ha annullato il decreto del Presidente della Giunta regionale di nomina di un assessore di sesso maschile, per violazione dell'art. 46, 3 comma, dello Statuto regionale, confermando la decisione del giudice di primo grado¹⁵.

Per il giudice amministrativo la delibera regionale ha violato una disposizione dal carattere precettivo e il mancato rispetto del principio comporta l'illegittimità della nomina: "la violazione del principio base posto dallo Statuto (art. 46 cit.) da parte dell'atto amministrativo si trasforma nella violazione di un vincolo propriamente obbligatorio e diventa, dunque, fonte di illegittimità amministrativa"¹⁶.

Secondo la Corte costituzionale, viceversa, l'inammissibilità del ricorso risiede nella circostanza che il conflitto, per com'è stato proposto dalla Regione, riguarda la corretta interpretazione della natura e dei vincoli dell'art. 46 dello Statuto, l'accertamento dei quali rientra nelle funzioni dell'autorità giudiziaria e non può formare oggetto di controversia dinanzi ad essa, in quanto risulterebbe "un mezzo improprio di censura del modo di esercizio della funzione giurisdizionale"¹⁷.

Pur non entrando nel merito della questione, la Corte puntualizza in ordine ai rapporti tra azione politica e principio di legalità affermando che, stanti gli spazi che l'ordinamento riconosce alla scelta politica, "quando il

¹³ Oltre alle sentenze richiamate all'inizio cfr. anche Tar Lazio, seconda sezione, sentenza 25 luglio 2011, n. 6673 che annulla gli atti di nomina della Giunta comunale di Roma per violazione delle norme poste a garanzia della parità nella rappresentanza politica. Per un'ampia disamina delle pronunce del giudice amministrativo cfr. Amato, *Focus sulla giurisprudenza amministrativa in materia di pari opportunità nell'accesso agli uffici pubblici e alle cariche elettive*, cit., spec. pp. 915 ss.

¹⁴ Analogo atteggiamento si riscontra nelle pronunce dei Tar, con la pressoché unica eccezione del Tar Lombardia che, con la decisione n. 354 del 4 febbraio 2011, ha respinto il ricorso presentato contro la composizione della Giunta regionale lombarda poi riformata dalla decisione del Consiglio di Stato n. 3670 del 2012 su cui v. *infra*. Cfr. Amato, *Focus sulla giurisprudenza amministrativa in materia di pari opportunità*, cit., pp. 930 ss.

¹⁵ Tar Campania, prima sezione, sentenza del 7 aprile 2011, n. 1985. L'art. 46, terzo comma dello Statuto prescrive "che gli assessori siano nominati nel pieno rispetto di un'equilibrata presenza di donne e uomini".

¹⁶ Cfr. punto 3 della sentenza.

¹⁷ *Cons. dir.* n. 4.1. La Corte constata, a tal proposito, che a fronte dell'affermazione da parte della ricorrente della natura politica dell'atto non siano stati esperiti gli adeguati rimedi giurisdizionali, dati in questo caso dall'impugnazione della sentenza del Consiglio di Stato dinanzi alla Corte di Cassazione per difetto assoluto di giurisdizione, in base all'art. 111, ottavo comma, Cost.

legislatore predetermina canoni di legalità, ad essi la politica deve attenersi, in ossequio ai fondamentali principi dello Stato di diritto”¹⁸.

Da ciò discende, nel caso concreto, che pur condividendo la natura politica dell'atto di nomina degli assessori, come tale altamente discrezionale e connotativo della funzione di governo del Presidente della Regione, non per questo detto atto risulti insindacabile. L'ampio margine di apprezzamento che lo Statuto lascia al Presidente nella formazione dell'esecutivo regionale volto a permettergli di “comporre la Giunta secondo le proprie valutazioni di natura politica e fiduciaria”¹⁹, infatti, incontra il vincolo dell'art. 46, 3 comma, dello Statuto stesso, che prescrive che gli assessori siano nominati “nel pieno rispetto del principio di un'equilibrata presenza di donne e di uomini”. Secondo la Corte si deve dedurre da questa disposizione che “la discrezionalità spettante al Presidente risulta arginata dal rispetto di tale canone, stabilito dallo Statuto in armonia con l'art. 51, primo comma, e 117, settimo comma, della Costituzione”²⁰.

Con la sentenza n. 81 la Corte evidenzia il carattere vincolante del principio del riequilibrio dei sessi nella rappresentanza politica, delineato dallo Statuto regionale in ossequio a precise disposizioni costituzionali, non potendosi ascrivere il principio al “piano dei convincimenti espressivi delle diverse sensibilità politiche presenti nella Comunità regionale al momento dell'approvazione dello Statuto”, cui la Corte aveva fatto riferimento nelle sentenze n. 372, n. 378 e n. 379 del 2004²¹. In altri termini, si tratta di disposizioni dal carattere prescrittivo, in un'ottica promozionale del diritto²² che conferiscono nuovi stimoli al legislatore regionale, in attesa di una maggiore presa di consapevolezza sulla questione da parte di quello nazionale²³.

La giurisprudenza del 2012, pur lasciando da parte il tema delle azioni positive e della loro compatibilità con il disposto costituzionale, consolida un atteggiamento di favore per le azioni promozionali che realizzano l'integrazione della rappresentanza senza ricorrere a “*preferential treatments*” quali le “quote” elettorali. Mira, infatti, al raggiungimento di “condizioni eguali di parità di *chances*; fuori dalle logiche del diritto diseguale, delle norme di favore e di garanzie di “risultato”, rispettando ma *utilizzando* la normativa costituzionale esistente”²⁴.

Il consolidarsi dell'orientamento previsto dalla sentenza n. 81 della Corte costituzionale sulla natura precettiva delle norme statutarie sul riequilibrio della rappresentanza è dimostrato anche dal richiamo che ne fa il Consiglio di Stato, quinta sezione, nella sentenza n. 3670 del 21 giugno 2012.

Il Consiglio di Stato, quinta sezione, riforma la sentenza del Tar Lombardia, sezione prima, n. 354 del 4 febbraio 2011, che aveva dichiarato infondato il ricorso per l'annullamento della delibera della Giunta regionale della Lombardia, sollevato per presunto contrasto con il principio dell'equilibrio dei sessi nella rappresentanza politica contenuto nello Statuto²⁵. Il Tar aveva ritenuto il principio di natura non precettiva, ritenendo conforme allo Statuto la presenza nell'organo di un solo componente donna. Per il Consiglio di

¹⁸ Cons. dir. n. 4.2.

¹⁹ Cons. dir. n. 4.3.

²⁰ Cons. dir. n. 4.3.

²¹ Sul carattere prescrittivo delle norme statutarie, cfr. Salazar, *Norme statutarie in materia di pari opportunità e il conflitto tra Stato e Regioni*, cit., p. 120; Rodomonte, *Equilibrio di genere*, cit. p. 10.

²² Gli interventi normativi oggetto del conflitto dinanzi alla Corte risultano espressione, infatti, della c.d. “funzione promozionale del diritto”, di cui gli artt. 51, primo comma, e 117, settimo comma, insieme all'art. 3, secondo comma, Cost., sono una manifestazione. La locuzione si riferisce espressamente alle riflessioni di N. Bobbio, *Sulla funzione promozionale del diritto*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 1969, p. 1327. Sulla funzione promozionale del diritto è necessario rifarsi anche a G. Guarino, *Sul regime costituzionale delle leggi di incentivazione e di indirizzo*, in *Atomo, petrolio, elettricità*, 1961, p. 1 ss. Riflette sulla finalità promozionale delle disposizioni costituzionali in materia anche A. D'Aloia, *Eguaglianza sostanziale e diritto diseguale. Contributo dello studio delle azioni positive nella prospettiva costituzionale*, Cedam, Padova, 2002, pp. 441 ss.

²³ In proposito la dottrina ha sottolineato l'esistenza di una vera e propria avversione per i tentativi di realizzare la parità sul piano dell'effettività come risulta dalle impugnative governative delle leggi elettorali regionali dinanzi al giudice costituzionale. Così, L. Carlassare, *La legittimità della “preferenza di genere”: una nuova sconfitta della linea del Governo contro la parità*, in *Giur. Cost.*, 2010, pp. 83 ss.

²⁴ Così, L. Carlassare, *La parità di accesso alle cariche elettive nella sentenza 49: la fine di un equivoco*, in *Giur. cost.*, 2003, spec. p. 371.

²⁵ Art. 11, terzo comma: “La Regione promuove il riequilibrio di entrambi i generi negli organi di governo della Regione”.

Stato la disposizione statutaria, invece, “impone alla Regione una specifica azione positiva per obbligo legale”, intesa come misura volta al perseguimento di uno specifico risultato (nel caso di “riequilibrio”) conformato ad un interesse considerato dalla legge nonché da fonti superiori di cui essa risulti espressione attuativa²⁶ ritenendo invalida la delibera della Giunta.

3. La giurisprudenza costituzionale tra divieti di azioni positive ed eguaglianza dei punti di partenza

La natura prescrittiva del principio del riequilibrio dei due sessi nella rappresentanza politica è frutto di un cammino giurisprudenziale di cui è protagonista il giudice costituzionale nell'ultimo decennio.

Nella sentenza n. 4 del 2010 la Corte costituzionale dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale della legge elettorale n. 4 del 2009, sollevata dal Governo per la presunta violazione degli artt. 3, primo comma, 51, primo comma, e 117, settimo comma, della Costituzione. La legge elettorale regionale introduce la c.d. “preferenza di genere” nell'espressione del voto per l'elezione dei consiglieri regionali, prevedendo che ciascun elettore possa esprimere uno o due voti di preferenza nell'ambito di una stessa lista e che, nel caso esprima due preferenze, esse debbano riguardare candidati di sesso differente, a pena di annullamento della seconda preferenza²⁷.

Il Governo ritiene simile misura ispirata alla logica delle “quote rosa” rappresentando: una menomazione dell'elettorato passivo - in violazione dell'art. 3, primo comma, Cost. e dell'art. 51, primo comma, Cost. - “in quanto la norma impugnata prevedrebbe un limite di accesso legato al sesso, per la seconda preferenza e quindi un'impropria ragione di ineleggibilità”; una lesione dell'elettorato attivo e in particolare della libertà di voto, di cui all'art. 48 Cost.

La dichiarazione di non fondatezza della questione è un tentativo della Corte di denunciare con chiarezza il persistere dello squilibrio della rappresentanza nelle assemblee elettive a causa di “resistenze culturali e sociali ancora largamente diffuse” che rendono l'Italia un caso atipico nel panorama internazionale²⁸.

Per la Corte le disposizioni della legge elettorale sono coerenti rispetto al quadro costituzionale costituito dall'art. 3, secondo comma, Cost. oltre che dagli artt. 51, primo comma, e 117, settimo comma, Cost. che pongono il rispetto del canone della parità dei sessi nella rappresentanza politica²⁹.

La disposizione censurata, infatti, non incide sulla parità di *chances*, non prefigura un risultato elettorale, né altera “artificiosamente la composizione della rappresentanza consiliare”³⁰; per com'è congegnata la disposizione, inoltre, potrebbe configurare un riequilibrio dei generi ma potrebbe prospettare anche soluzioni differenti qualora gli elettori esprimano una sola preferenza prediligendo candidati di sesso maschile.

Né l'espressione della seconda preferenza appare alla Corte lesiva della libertà di voto di cui all'art. 48 Cost., in quanto essa rappresenta “una facoltà aggiuntiva, che allarga lo spettro delle possibili scelte elettorali (...) introducendo, solo in questo ristretto ambito, una norma riequilibratrice volta ad ottenere, indirettamente ed eventualmente, il risultato di un'azione positiva”³¹. Si tratta comunque di una facoltà lasciata agli elettori e, come tale, di una misura aleatoria di riequilibrio, di natura non coattiva che risponde ad una finalità promozionale del dato normativo.

Le argomentazioni del giudice costituzionale escludono la possibilità che le misure intraprese dal legislatore regionale rientrino tra le azioni positive vere e proprie, in quanto si tratta di meccanismi che non hanno come

²⁶ “Dunque la nomina degli assessori (...) è subordinata per espressa autolimitazione statutaria all'espletamento di tale azione positiva, ovvero alla promozione del riequilibrio tra entrambi i generi”.

²⁷ Sulla legge elettorale della Campania cfr. Pastore, Ragone, *Voto di preferenza e rappresentanza di genere*, cit., p. 14; M. Caielli, *La nuova legge elettorale della Regione Campania: a sostegno della costituzionalità delle norme di promozione della democrazia paritaria*, in www.federalismi.it, 2009; M. Raveraira, “*Preferenza di genere*”: azione positiva o norma antidiscriminatoria?, in www.federalismi.it, 2010, anche per alcune osservazioni critiche.

²⁸ Sent. n. 4 del 2010, *Cons. dir.* n. 4.

²⁹ Per un commento sul punto cfr. Carlassare, *La parità*, cit., pp. 84 ss.

³⁰ *Ibidem*.

³¹ *Cons. dir.* n. 4.

obiettivo quello di alterare l'esito elettorale, poiché non consentono il raggiungimento di risultati precostituiti. La disposizione, nella sua formulazione "neutra", prefigura gli effetti di una misura antidiscriminatoria, orientata a rimuovere la disegualianza nei punti di partenza, trattandosi di un'azione positiva per così dire "atipica" nel senso specificato dalla Corte, vale a dire che gli effetti di essa sono affidati non direttamente al legislatore ma agli elettori, ove scelgano di assecondare le aperture prospettate dalla legge³².

Il solco dell'*iter* argomentativo della giurisprudenza costituzionale, testé esaminata, è tracciato a partire dal 2003, a seguito del mutato quadro costituzionale in cui si trova ad operare il giudice delle leggi³³.

Le revisioni costituzionali del 2001 e del 2003 e l'*input* fornito a livello comunitario dall'adozione della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea - e in particolare dall'art. 23, secondo cui la parità tra uomini e donne deve essere assicurata in tutti i campi e che simile principio "non osta al mantenimento o all'adozione di misure che prevedano vantaggi a favore del sesso sottorappresentato" - inducono la Corte a compiere un passo decisivo nel chiarire i termini della questione della parità nella rappresentanza politica³⁴.

Nella pronuncia n. 49 del 2003, infatti, il giudice costituzionale realizza una duplice azione chiarificatrice: sottrae le disposizioni contestate sulla parità di accesso alle cariche elettive all'ambito delle «azioni positive», ritenendo che non si tratti di misure legislative che pongano in essere trattamenti differenziati favorendo un genere rispetto ad un altro; considera che le disposizioni contestate non incidano sul contenuto dei diritti all'elettorato attivo e passivo, poiché le disposizioni "stabiliscono un vincolo non già all'esercizio del voto o all'esplicazione dei diritti dei cittadini eleggibili, ma alla formazione delle libere scelte dei partiti e dei gruppi che formano e presentano le liste elettorali, precludendo loro (solo) la possibilità di presentare liste formate da candidati tutti dello stesso sesso", specificando come tale vincolo operi solo nella fase anteriore alla competizione elettorale e non incida su di essa³⁵.

Il giudice costituzionale con la sentenza n. 49 constata come non si sia verificata quell'intensa "azione di crescita culturale tale da indurre i partiti e le forze politiche a riconoscere la necessità improcrastinabile di perseguire l'effettiva presenza paritaria delle donne nella vita pubblica e nelle cariche rappresentative in particolare" che era stata auspicata fin dalla sentenza n. 422 del 1995 e ribadita con la sentenza n. 4 del 2010. Ritenendo, inoltre, utopistica l'idea per cui sia sufficiente aspettare il mutamento spontaneo del contesto politico-culturale per garantire l'affermazione del principio del riequilibrio sul piano dell'effettività, avalla, nel contesto del mutato quadro costituzionale, l'intervento del legislatore regionale teso ad imporre ai partiti le misure volte a realizzare l'eguaglianza delle condizioni di partenza (c.d. parità di *chances*), senza con ciò predeterminare i risultati della competizione elettorale³⁶.

³² Per un commento alla sentenza cfr. anche L. Califano, *L'assenso "coerente" della Consulta alla preferenza di genere*, in *Forum dei quaderni costituzionali*, www.unife.it, 2010; Raveraira, *Preferenza di genere*, cit., 1 ss.; Olivetti, *La c.d. «preferenza di genere»*, cit., pp. 84 ss.

³³ Evidenzia un'analogia tra evoluzione giurisprudenziale della Corte costituzionale italiana e del *Conseil Constitutionnel* francese, a seguito della revisione costituzionale del 1999 che introduce la possibilità di definire azioni positive per garantire il principio della parità di accesso alle cariche elettive, L. Ronchetti, *Fonti regionali e parità di accesso alle cariche elettive*, in www.issirfa.cnr.it, 2002, pp. 3 ss.

³⁴ Cfr. G. Brunelli, *Commento all'art. 23*, in R. Bifulco, M. Cartabia, A. Celotto (a cura di), *Europa dei diritti: Commento alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea*, Il Mulino, Bologna, 2001, pp. 178 ss. Si è in proposito osservato che simile disposizione lascia impregiudicato il problema delle azioni positive nell'ambito della rappresentanza politica perché l'Unione europea non offre "alcun modello normativo in questo campo": così, M. Cartabia, *Unione europea e parità dei sessi nei processi decisionali: vincoli giuridici e auspici politici*, in Bin, Brunelli, Pugiotta, Veronesi (a cura di), *La parità dei sessi nella rappresentanza politica*, cit., p. 149.

³⁵ *Cons. dir.* n. 3.1. Cfr. sul punto anche D'Amico, Leone, *La rappresentanza*, cit., p. 461.

³⁶ Per un commento alla sentenza n. 49 del 2003, cfr. Carlassare, *La parità di accesso alle cariche elettive nella sentenza 49: la fine di un equivoco*, cit., pp. 364 ss.; L. Ronchetti, *L'equilibrio dei sessi nella rappresentanza dinanzi alla Corte costituzionale*, in *Giur. It.*, 2003, pp. 479 ss.; R. Tosi, *Le «quote» o dell'eguaglianza apparente*, in Bin, Brunelli, Pugiotta, Veronesi (a cura di), *La parità dei sessi nella rappresentanza politica*, cit., pp. 106 ss.

Le pronunce richiamate rappresentano un chiarimento della posizione della Corte rispetto al primo intervento del giudice delle leggi in materia di riequilibrio nella rappresentanza politica con la sentenza n. 422 del 1995 che ha dato luogo ad una serie di equivoci e fraintendimenti³⁷.

La questione sorge all'inizio degli anni Novanta a causa di un ricorso incidentale avverso la legge n. 81 del 1993 che sancisce l'obbligo per Comuni e Province di promuovere la presenza di entrambi i sessi nelle istituzioni, negli enti e nelle aziende facenti capo a gli enti territoriali stessi, al fine di garantire una più consistente presenza delle donne negli organismi decisionali³⁸. A livello nazionale, analogamente, la legge n. 277 del 1993 prevede che la quota proporzionale del 25% dei seggi attribuibili debba prevedere l'alternanza tra uomini e donne nelle liste.

Investita della questione la Corte dichiara, nella sentenza n. 422 del 1995, l'illegittimità delle norme legislative elettorali destinate al riequilibrio della rappresentanza dei sessi. Secondo la Corte, si tratta di "misure legislative diseguali", riconducibili all'art. 3, secondo comma, Cost., che si scontrano con il principio dell'assoluta parità, sancito all'art. 51, primo comma, Cost., "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"³⁹. Con una pronuncia molto discussa la Corte, argomentando sulla base dell'art. 3, secondo comma, Cost., colloca la questione all'interno dell'annosa problematica delle azioni positive, su cui pone un veto in materia elettorale. Per la Corte le misure prefigurate dalla legge attribuiscono "quote rosa" nella competizione elettorale a favore del sesso femminile⁴⁰; simile istituto risulta incompatibile con il disposto costituzionale in quanto non rimuove gli ostacoli che impediscono alle donne di raggiungere dati risultati, ma attribuisce loro direttamente quei risultati. Nell'interpretazione del giudice delle leggi, infatti, si tratta di uno strumento che persegue "non già l'eguaglianza delle *chances* fra tutti i cittadini, che costituisce l'obiettivo dell'art. 3, comma 2, Cost., bensì l'eguaglianza di risultati predicata dalle dottrine egualitarie e sicuramente estranea al disegno costituzionale"⁴¹.

5. Riflessioni conclusive

La scelta compiuta dalla Corte costituzionale e dal Consiglio di Stato, nelle recenti pronunce del 2011 e del 2012, di riferirsi al riequilibrio dei sessi nella rappresentanza politica quale principio di carattere prescrittivo posto dall'ordinamento nel rispetto degli artt. 51, primo comma, e 117, settimo comma, Cost., appare in definitiva coerente con la prospettiva di fugare ogni dubbio sulla necessità e sull'urgenza dell'obbligo, posto a carico del legislatore, di rimuovere gli ostacoli socio-culturali che di fatto limitano la presenza femminile nella rappresentanza politica, per pervenire ad un sostanziale riequilibrio nell'accesso alle cariche elettive.

L'obiettivo è quello di sottolineare il carattere prescrittivo e non meramente programmatico dello "statuto della parità" e di realizzare l'eguaglianza sostanziale in materia elettorale, attraverso meccanismi che, pur non garantendo una parità di risultato attraverso strumenti "forti" come il meccanismo delle quote elettorali, siano in grado di fornire una parità di *chances* nella competizione elettorale. A tal proposito, la Corte

³⁷ Sulla questione cfr. i contributi contenuti in B. Beccalli (a cura di), *Donne in quota. E' giusto riservare posti alle donne nel lavoro e nella politica?*, Feltrinelli, Milano, 1999, pp. 9 ss.

³⁸ Sulla sentenza anche D'Amico, Leone, *La rappresentanza*, cit., pp. 453 ss.; E. Rossi, *Legge costituzionale 30 maggio 2003, n. 1*, in *Commentario della Costituzione. Leggi costituzionali e di revisione costituzionale 1994-2005*, Zanichelli, Il Foro it., Bologna, Roma, 2006, pp. 443 ss.

³⁹ Sent. n. 422 del 1995, *Cons. dir.* n. 6.

⁴⁰ Critiche a questa concezione rigida della parità provengono da ampia parte della dottrina: cfr. U. De Siervo, *La mano pesante della Corte sulle "quote" nelle liste elettorali*, in *Giur. cost.*, 1995, pp. 3270 ss.; Carlassare, *L'integrazione della rappresentanza*, cit., pp. 17 ss.; D'Aloia, *Eguaglianza sostanziale*, cit., pp. 389 ss. Esclude che l'attribuzione delle quote determini una rappresentanza di genere E. Olivito, *Azioni positive e rappresentanza femminile: problematiche generali e prospettive di rilancio*, in *Pol. Dir.*, 2002, p. 248.

⁴¹ In chiave critica cfr. G. Brunelli, *Elettorato attivo e passivo (e applicazione estesa dell'illegittimità consequenziale) in due recenti pronunce costituzionali*, in *Giur. Cost.*, 1995, pp. 3272 ss.

ammette l'impegno delle "azioni positive", nella versione ipotizzata nella sentenza del 2010, cioè quali "azioni positive *atipiche*", che rimettono agli elettori la facoltà di realizzare la parità nella rappresentanza politica, come nel caso della doppia preferenza prevista dalla legge elettorale della Campania. La Corte ha rilevato tuttavia che le misure poste dai legislatori regionali sono misure d'intervento *minime* verso il riequilibrio e ci si domanda, a tal proposito, se non sia giunto il momento - per i legislatori più consapevoli - di definire azioni più incisive da far valere quali "azioni positive per obiettivo legale", secondo la recente affermazione del giudice amministrativo⁴².

Le pronunce richiamate hanno sicuramente il pregio di fornire un ulteriore stimolo al dibattito istituzionale italiano sul punto, dal momento che viene fugato ogni dubbio circa la natura del principio del riequilibrio della rappresentanza dei sessi nelle cariche elettive.

⁴² Cfr. sentenza n. 3670 del 2012.