

LA PROMOZIONE DELLA DEMOCRAZIA PARITARIA NELLA LEGISLAZIONE ELETTORALE REGIONALE: UN ALTRO “VIA LIBERA” DELLA CORTE COSTITUZIONALE

di Mia Caielli*

SOMMARIO: 1. – Il ruolo delle Regioni nella promozione della parità di accesso tra donne e uomini alle cariche elettive. 2. - La legge elettorale della Regione Campania e il ricorso del Governo. 3. - La sentenza della Corte costituzionale n. 4 del 2010. 4. - Alcune riflessioni sulla “preferenza di genere”: una limitazione alla libertà del voto? 5. - Considerazioni conclusive: la formulazione della preferenza di genere come misura antidiscriminatoria.

1. Il ruolo delle Regioni nella promozione della parità di accesso tra donne e uomini alle cariche elettive

Nell’ultimo decennio sono stati diversi gli interventi del legislatore costituzionale finalizzati a chiarire il dovere, sia statale che regionale, di promuovere le pari opportunità tra i sessi nell’accesso alle cariche elettive. La nota pronuncia della Corte costituzionale n. 422 del 1995 che aveva censurato le normative adottate nel biennio precedente al fine di incrementare la presenza femminile negli organi legislativi nazionali, regionali, provinciali e comunali mediante la previsione di quote elettorali, seguita dalla forte sottorappresentazione femminile in tutte le assemblee elettive che non accennava a diminuire spontaneamente, ha persuaso tanto il mondo accademico quanto quello politico della necessità di intervenire sul testo costituzionale per riequilibrare le posizioni di donne e uomini nella partecipazione politica attiva¹.

Nel 2003, le Camere, con una revisione votata da una maggioranza che ha superato di molto i 2/3 necessari, hanno modificato l’art. 51, I comma, Cost. che impegna ora esplicitamente la Repubblica a promuovere «con appositi provvedimenti le

*Mia Caielli è ricercatrice di Diritto pubblico comparato presso l’Università degli Studi di Torino

¹ Le normative approvate tra il 1993 e il 1995 che prevedevano azioni positive in materia elettorale avevano suscitato un acceso dibattito che si è, negli ultimi anni, notevolmente ridimensionato. Poco controversa in dottrina è invece sempre stata la tesi della necessità di una modifica del testo costituzionale al fine di poter superare la sentenza della Corte costituzionale e ripensare a misure di promozione della c.d. democrazia “paritaria” incidenti sulla composizione delle liste elettorali. Al riguardo, cfr., fra gli altri, M. AINIS, *La riforma dell’art. 51 Cost. e i suoi riflessi sull’ordinamento*, in R. BIN, G. BRUNELLI, A. PUGIOTTO, P. VERONESI (cur.), *La parità dei sessi nella rappresentanza politica*, Giappichelli, Torino, 2003, pp. 34-36 e A. DEFFENU, *La parità tra i sessi nella legislazione elettorale di alcuni Paesi europei*, in *Diritto pubblico*, 2001, n. 2, pp. 609 ss., p. 640. *Contra*, si vedano L. CARLASSARE, *Considerazioni conclusive*, in R. BIN, G. BRUNELLI, A. PUGIOTTO, P. VERONESI (cur.), *op. cit.*, p. 244, secondo cui l’art. 51 Cost. avrebbe, nella sua formulazione originaria, già dovuto consentire le quote di genere in quanto tali misure, limitandosi ad assicurare ai cittadini di entrambi i sessi la possibilità di partecipare alla competizione elettorale, avrebbero soltanto funzione antidiscriminatoria e E. PALICI DI SUNI, *Tra parità e differenza. Dal voto alle donne alle quote elettorali*, Giappichelli, Torino, 2004, p. 212 che rileva come le leggi costituzionali del 2001 sulle misure regionali di promozione della rappresentanza femminile (su cui ci si soffermerà in prosieguo) siano state adottate sul presupposto che tali misure fossero già ammissibili a livello statale.

pari opportunità tra donne e uomini». La formulazione vaga di tale disposizione non lascia intendere facilmente quale debba essere la natura degli interventi a sostegno della c.d. democrazia paritaria², ma non mi pare si possa dubitare del fatto che si sia superata la preclusione all'adozione di misure incidenti sulle procedure elettorali³. Del resto, un anno dopo l'entrata in vigore del nuovo art. 51 Cost., veniva approvata la legge 8 aprile 2004, n. 90, sull'elezione del Parlamento europeo, il cui art. 3 prevede l'inammissibilità delle liste circoscrizionali in cui non sono presenti candidati di entrambi i sessi, nonché una riduzione dell'importo delle spese elettorali per quei movimenti o partiti che presentano liste in cui uno dei due sessi è rappresentato in misura superiore ai 2/3 dei candidati⁴.

Sorprende che lo stesso Parlamento, invece, abbia approvato la legge 21 dicembre 2005, n. 270, di riforma del sistema elettorale di Camera e Senato senza includervi alcuna norma volta a garantire quelle pari opportunità per donne e uomini invocate dall'art. 51 Cost., configurando, come è stato autorevolmente sostenuto, un'«omissione costituzionale»⁵, cui non si è ancora posto rimedio.

Misure in favore della democrazia paritaria sono invece state inserite in due leggi statutarie⁶ e in tutte le leggi elettorali delle Regioni ordinarie approvate dopo che l'obbligo di promuovere la parità di accesso tra donne e uomini alle cariche elettive è stato stabilito, per le Regioni speciali, dalla legge costituzionale 31 gennaio 2001, n. 2, e, per quelle ordinarie, dall'art. 117, comma VII, aggiunto in occasione della revisione del Titolo V della Costituzione⁷. Quest'ultima riforma è seguita, come noto, alla sostituzione della competenza legislativa statale in materia di sistema elettorale regionale con la competenza legislativa regionale concorrente⁸, prevista dal novellato art. 122, I comma, Cost. La legge quadro 2 luglio 2004, n. 165, (*Disposizioni di attuazione dell'articolo 122, primo comma, della Costituzione*) chiamata a determinare i

² Sui dubbi interpretativi sollevati da tale disposizione si vedano T.E. FROSINI, *La modifica dell'art. 51 Cost.: problemi e prospettive*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it e A. DEFFENU, *La revisione virtuale dell'art. 51 Cost.*, in *Quaderni costituzionali*, 2002, n. 3, pp. 617 ss.

³ Così, fra gli altri, E. OLIVITO, *Azioni positive e rappresentanza femminile: problematiche generali e prospettive di rilancio*, in *Politica del diritto*, 2002, n. 2, pp. 237 ss., p. 250.

⁴ Tale norma è già stata applicata alle votazioni avvenute lo stesso anno e, non essendo stata abrogata dalla legge di riforma delle elezioni per il Parlamento europeo 20 febbraio 2009, n. 10, anche alle ultime consultazioni europee svoltesi il 7 giugno 2009.

⁵ A. D'ALOIA, *Una riforma da riformare: la legge elettorale 270/2005*, in C. DE FIORES (cur.), *Rappresentanza politica e legge elettorale*, Giappichelli, Torino, 2007, pp. 61 ss., p. 87.

⁶ Sulla legge statutaria come fonte della disciplina elettorale dei Consigli delle Regioni speciali si rinvia a M. COSULICH, *Il sistema elettorale del Consiglio regionale tra fonti statali e fonti regionali*, Cedam, Padova, 2008, pp. 169-175.

⁷ L'utilizzo di differenti espressioni per la formulazione di tale obbligo per lo Stato e per le Regioni si rinvia a T.E. FROSINI, *Tutte le contraddizioni di una scelta nell'equilibrio della rappresentanza politica*, in *Guida al diritto – Sole 24 ore*, n. 12, 2003. Con riferimento alla non chiara delimitazione della competenza regionale in materia di promozione della democrazia paritaria cfr, fra gli altri, E. PALICI DI SUNI, *Le ragioni delle donne e le donne nelle Regioni*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2001, n. 2, pp. 605 ss.

⁸ Sulla potestà legislativa concorrente delle Regioni in materia elettorale si rinvia a S. MANGIAMELI, *La riforma del regionalismo italiano*, Giappichelli, Torino, 2002, pp. 83-105; G. TARLI BARBIERI, *La materia elettorale tra stato e regioni*, in A. CHIARAMONTE, G. TARLI BARBIERI (cur.), *Riforme istituzionali e rappresentanza politica nelle Regioni italiane*, il Mulino, Bologna, 2007, pp. 41 ss.; E. STRADELLA, *La materia elettorale regionale tra legge regionale ed altre fonti*, in E. ROSSI (cur.), *Le fonti del diritto nei nuovi statuti regionali*, Cedam, Padova, 2007, pp. 127 ss.

principi fondamentali in ordine al sistema di elezione, ai casi di ineleggibilità e incompatibilità del presidente e degli altri componenti della giunta e del consiglio, nonché alla durata degli organi elettivi ha lasciato ampi spazi di manovra al legislatore regionale. L'uniformità della disciplina dei sistemi elettorali regionali non è sostanzialmente venuta meno, nonostante la libertà lasciata alle Regioni di optare per modelli anche molto diversi da quello previsto dalla legge 17 febbraio 1968, n. 108, così come modificata dalla legge 23 febbraio 1995, n. 43: diverse parevano le vie percorribili dai legislatori regionali⁹, ma le Regioni che, ad oggi, dopo essersi dotate di nuovi Statuti, hanno esercitato la nuova potestà di regolamentare il proprio sistema elettorale non si sono discostate molto dal modello statale¹⁰, se si fa eccezione per la innovativa disciplina del sistema elettorale effettuata dalla Regione Toscana¹¹.

Poco uniforme è invece stata la scelta delle misure volte a incrementare la presenza femminile negli organi legislativi regionali, complice certamente la legge quadro che né ha individuato limiti alla potestà legislativa regionale in materia elettorale con riguardo alla promozione delle pari opportunità tra i sessi, né ha ricordato l'obbligatorietà per il legislatore regionale di intervenire a sostegno della democrazia paritaria¹². Comune a tutte le Regioni, come si vedrà, è soltanto la previsione di quote elettorali, ovvero l'obbligo di presentare liste composte da candidati di ciascun sesso in proporzioni determinate, mentre altamente diversificate sono sia tali proporzioni, sia la sanzioni previste in caso di mancato rispetto delle indicazioni legislative.

Con riguardo alle modalità con cui le dieci riforme elettorali regionali approvate dopo il 2001 hanno inciso sulla composizione delle liste elettorali, si spazia dalla soluzione minimale della Calabria che, con la legge 7 febbraio 2005, n. 1, si limita a vietare le liste monosesso alla normativa contenuta nella legge siciliana 3 giugno 2005, n. 7, che si è spinta fino a stabilire che i candidati di ogni lista devono essere inseriti secondo un criterio di alternanza fra uomini e donne. Le altre Regioni hanno optato per soluzioni, per così dire, intermedie. La Valle d'Aosta, con la legge 7 agosto 2007, n. 22,

⁹ Cfr. A. STERPA, *La legge quadro statale nelle materie di cui all'art. 122 Cost. e la fase statutaria delle Regioni*, in www.federalismi.it.

¹⁰ Cfr., fra gli altri, A. PERTICI, *Art. 122*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI, *Commentario alla Costituzione*, Utet, Torino, 2006, p. 2432; L. CASTELLI, *Le nuove leggi elettorali regionali*, in www.astrid-online.it; recenti le analisi di D. FIUMICELLI, *Il sistema elettorale nelle regioni a statuto ordinario a dieci anni dalla legge costituzionale n. 1 del 1999: poche novità, un'occasione persa?*, in www.osservatoriosullefonti.it e F. DRAGO, *Il sistema di elezione del Presidente della Giunta e del Consiglio nella legislazione delle Regioni a Statuto ordinario*, in www.federalismi.it.

¹¹ Su cui diffusamente C. FUSARO, M. RUBECCHI, *Le nuove leggi elettorali e i nuovi statuti*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2005, n. 6, spec. pp. 1023-1037 e G. FLORIDIA, *Le elezioni regionali del 2005 in Toscana: il federalismo elettorale alla prima prova*, in www.federalismi.it.

¹² Su tale omissione del legislatore statale cfr. E. CATELANI, *La legislazione elettorale regionale con riferimento al principio delle pari opportunità*, in P. CARETTI (cur.), *Osservatorio sulle fonti 2005. Gli Statuti regionali*, Giappichelli, Torino, 2006, spec. pp. 164-167 e S. GAMBINO, *Donne e rappresentanza politica: alcune riflessioni sui limiti della democrazia paritaria in Italia*, in *Il Filangieri*, 2006, p. 64. Si è già avuto modo di osservare che la richiesta fatta alle Regioni dall'art. 4, lett. a), comma I, della legge quadro di individuare un sistema elettorale che «assicuri la rappresentanza delle minoranze», difficilmente può intendersi come riferita anche alla rappresentanza femminile (M. CAIELLI, *La nuova legge elettorale della Regione Campania: a sostegno della costituzionalità delle norme di promozione della democrazia paritaria*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, n. 3, 2009, pp. 933 ss.); *contra* F. CLEMENTI, *Commento alla lett.a), comma I, dell'art. 4. Le leggi elettorali regionali tra stabilità governativa e rappresentanza delle minoranze*, in B. CARAVITA (cur.), *La legge quadro n. 165 del 2004 sulle elezioni regionali*, Giuffrè, Milano, 2005, p. 132 e M. COSULICH, *op. cit.*, pp. 64-65.

ha previsto che «in ogni lista di candidati all'elezione del Consiglio regionale ogni genere non può essere rappresentato in misura inferiore al 20 per cento, arrotondato all'unità superiore»¹³; l'Abruzzo, con la legge 13 dicembre 2004, n. 42, così come modificata dalla legge 12 febbraio 2005, n. 2, fissa al 70% la proporzione in base alla quale nessuno dei due sessi può essere rappresentato nelle liste sia provinciali che regionali. Infine, Marche¹⁴, Puglia, Lazio, Toscana¹⁵, Campania e Umbria, con le rispettive leggi 16 dicembre 2004, n. 27; 28 gennaio 2005, n. 2; 13 gennaio 2005, n. 2 e 13 maggio 2004, n. 25; 27 marzo 2009, n. 4; 4 gennaio 2010, n. 2, stabiliscono che le liste devono essere formate in modo tale da non rappresentare oltre i 2/3 lo stesso sesso.

Ancora più significativa pare la differenza esistente tra le Regioni con riferimento alle sanzioni previste per l'inosservanza delle quote stabilite. Sono la metà le leggi regionali che si limitano a stabilire una riduzione del rimborso ottenuto per le spese elettorali per i movimenti e i partiti che presentano liste in cui uno dei due sessi è rappresentato in misura superiore a quella indicata¹⁶. L'inutilità della sanzione meramente economica è stata osservata, ad esempio, in relazione alla citata legge pugliese: nessuno dei maggiori schieramenti politici che si sono presentati alle elezioni regionali del 3-4 aprile 2005 ha rispettato la quota di genere¹⁷. Le restanti Regioni hanno invece stabilito l'inammissibilità della lista che non rispetta la proporzione di genere prescritta¹⁸: sanzione che, come dimostrano i risultati delle ultime consultazioni regionali, ha contribuito a rendere le quote elettorali effettivamente utili per un incremento della presenza femminile nei Consigli regionali¹⁹.

Il panorama regionale delle azioni positive in materia elettorale si è di recente ulteriormente diversificato. Alle quote elettorali si è aggiunta una nuova misura di sostegno della rappresentanza politica femminile che verrà per la prima volta sperimentata in occasione delle prossime elezioni regionali del 28-29 marzo 2010: si tratta della c.d. "preferenza di genere" prevista dalla legge elettorale della Regione Campania, secondo cui l'elettore può esprimere fino a due preferenze purchè riferite a candidati di sesso opposto. Si conferma così, ancora una volta, il ruolo trainante delle Regioni nella promozione della democrazia paritaria, le quali anche se con misure

¹³ Con tale legge la Valle d'Aosta ha ampliato la portata della misura prevista nella normativa del 2002 che si limitava a imporre nelle liste elettorali la presenza di candidati di entrambi i sessi: normativa, come si ricorderà in prosieguo, esaminata dalla Corte costituzionale con la sentenza 49/2003.

¹⁴ La legge elettorale delle Marche ha però previsto tale misura solo per le elezioni regionali successive a quelle svoltesi nel 2005 per le quali era stato previsto dalla legge 1 febbraio 2005, n. 5 che fossero vietate soltanto le liste monosesso.

¹⁵ La legge toscana prevede altresì che nelle candidature regionali, quando le liste indicano due candidati regionali, ciascun genere deve essere rappresentato.

¹⁶ Così prevedono le citate leggi delle Regioni Puglia; Lazio; Umbria; Abruzzo; Sicilia.

¹⁷ Cfr. S. DURANTI, *Puglia: elezioni regionali del 3-4 aprile 2005*, in www.federalismi.it, che sottolinea come la sanzione economica si sia rivelata ancora meno efficace dal momento che è attribuito al Presidente della Giunta regionale il potere di determinare l'ammontare della somma ottenuta a titolo di rimborso delle spese elettorali che deve essere restituita. Sull'inutilità della sanzione pecuniaria si è già riflettuto in occasione delle elezioni dell'Assemblea nazionale francese del 2002 in cui i partiti politici più forti hanno preferito subire la riduzione del finanziamento pubblico prevista dalla Legge 6 giugno 2000, n. 493 piuttosto che puntare sulle candidature femminili: si veda E. PALICI DI SUNI, *Tra parità e differenza cit.*, pp. 205-209.

¹⁸ Così prevedono le citate leggi delle Regioni Calabria; Campania; Marche; Toscana; Valle d'Aosta.

¹⁹ Cfr. i commenti sui risultati della tornata elettorale del 2005 di G. BRUNELLI, *Pari opportunità elettorali e ruolo delle Regioni*, in www.forumcostituzionale.it.

talvolta troppo blande o, in alcuni casi, non rispettate, sembrano orientate a «favorire la crescita dal basso di una nuova classe politica femminile, che sia poi capace di affermarsi anche ai livelli di governo più elevati»²⁰.

2. La legge elettorale della Regione Campania e il ricorso del Governo

La norma sulla preferenza di genere della legge elettorale della Regione Campania 27 marzo 2009, n. 4 è stata impugnata dal Governo dinanzi alla Corte costituzionale che ha ritenuto la questione non fondata con la recente sentenza 14 gennaio 2010, n. 4²¹.

La legge campana inserisce tale misura di promozione della democrazia paritaria nella disciplina di un sistema elettorale di tipo proporzionale che si differenzia da quello statale, così come modificato nel 1995, soltanto per l'abolizione del c.d. listino regionale²² e, conseguentemente, per una nuova modalità di attribuzione dei premi di maggioranza²³. Queste innovazioni hanno caratterizzato diverse altre nuove leggi elettorali²⁴, così come in linea con la tendenza più recente dei legislatori regionali è stata la scelta di prevedere liste "aperte"²⁵: tutte le Regioni che ad oggi si sono dotate di

²⁰ M. D'AMICO, A. CONCARO, *Donne e istituzioni politiche. Analisi critica e materiali di approfondimento*, Giappichelli, Torino, 2006, p. 58. Riflette sulle analogie del percorso italiano di sperimentazione di misure per la parità di accesso alle cariche elettive con la tradizione dei sistemi federali in cui non è raro assistere a un «circuito "virtuoso" che ha origine dalle riforme relative ai principi ed alle garanzie dei diritti fondamentali maturate nell'ambito del costituzionalismo regionale e che ha come punto di arrivo la formalizzazione di quei principi e di quelle garanzie nelle costituzioni federali» L. CASSETTI, *Le pari opportunità tra i sessi nelle consultazioni elettorali dal costituzionalismo regionale al costituzionalismo statale*, in www.federalismi.it.

²¹ Il testo integrale della sentenza è reperibile sul sito internet www.cortecostituzionale.it.

²² Sul listino, ovvero l'attribuzione con scrutinio maggioritario del 20% dei seggi come premio di maggioranza alla lista regionale, collegata a liste presentate in almeno la metà dei collegi provinciali, che ottiene più voti, si vedano A. DI GIOVINE, S. SICARDI, *Sistema elettorale e forma di governo a livello regionale*, in M. LUCIANI, M. VOLPI (cur.), *Riforme elettorali*, Laterza, Roma-Bari, 1995, pp. 220 ss., spec. pp. 243 ss. e A. DI GIOVINE, F. PIZZETTI, *Osservazioni sulla nuova legge elettorale per i Consigli regionali*, in *Le Regioni*, 1996, pp. 11 ss.

²³ Questo viene conferito alle liste collegate al candidato proclamato eletto alla carica di Presidente della Giunta regionale che ottengono almeno il 60% dei seggi del Consiglio se il presidente consegue più del 45% dei voti validi, mentre ne ottengono almeno il 55%, se il presidente consegue meno del 45% dei voti validi.

²⁴ Si vedano le citate leggi di Toscana, Marche, Puglia.

²⁵ Cfr. al riguardo D. FABRIZIO, P. FELTRIN, *L'uso del voto di preferenza: una crescita continua*, in A. CHIARAMONTE, G. TARLI BARBIERI (cur.), *op.cit.*, pp. 175 ss.

nuove leggi elettorali, tranne la Toscana²⁶, hanno optato per la previsione di liste plurinominali con voto di preferenza²⁷.

Il fattore di differenziazione riguarda invece la scelta degli strumenti idonei a ottemperare al dovere costituzionale di promozione delle pari opportunità nelle consultazioni elettorali di cui all'art. 117, VII comma. La Campania, dopo l'approvazione del nuovo Statuto, il cui art. 5, comma III, oltre a stabilire che la Regione «adotta programmi, azioni e ogni altra iniziativa tesi ad assicurare il pieno rispetto dei principi di parità, di pari opportunità e di non discriminazione e il riequilibrio della rappresentanza tra donne e 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», impone espressamente alla legge elettorale regionale la promozione di «condizioni di parità per l'accesso di uomini e donne alla carica di consigliere regionale mediante azioni positive»²⁸ si è allineata alle altre Regioni imponendo una quota di genere. Secondo quanto stabilito dall'art. 10, intitolato «Rappresentanza di genere», infatti, in ogni lista nessuno dei due sessi può essere rappresentato in misura superiore ai 2/3 dei candidati. Questo vincolo alla scelta delle candidature di movimenti e partiti politici è però stato accompagnato da altre due norme di non scarso rilievo. Con il comma IV dello stesso articolo il legislatore campano ha insistito sulla importanza del sostegno delle candidature femminili prevedendo che «in occasione delle elezioni regionali, i soggetti politici devono assicurare la presenza paritaria di candidati di entrambi i generi nei programmi di comunicazione politica offerti dalle emittenti radiotelevisive pubbliche e private e, per quanto riguarda i messaggi autogestiti previsti dalla vigente normativa 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». Nell'art. 4 della legge, rubricato «La scheda elettorale», si è invece

²⁶ Regione che ha però imposto legislativamente le elezioni primarie: di particolare rilievo pare l'art. 15, comma III, della legge 17 dicembre 2004, n. 70, che attribuisce al Collegio regionale di garanzia elettorale il compito di modificare le graduatorie ai fini esclusivi del rispetto delle quote di genere previste dalla l.r. 25/2004 senza comunque peggiorare la posizione in graduatoria di alcun esponente del genere sottorappresentato. Su tale legge e sul peculiare sistema elettorale toscano si rinvia a C. FUSARO, M. RUBECHI, *Le nuove leggi elettorali e i nuovi Statuti*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2005, pp. 1015 ss. e a M. RUBECHI, *Considerazioni a prima lettura sulla l. reg. Toscana n. 70 del 2004 che disciplina l'istituto delle elezioni primarie*, in www.forumcostituzionale.it. Evidenzia il ruolo che potrebbe essere svolto dalle elezioni primarie, tra gli altri, S. CATALANO, *Le elezioni primarie come strumento per il riequilibrio della rappresentanza politica di genere*, in www.forumcostituzionale.it

²⁷ Sui motivi politici e giuridici di tale scelta si rinvia a F. PASTORE, S. RAGONE, *Voto di preferenza e rappresentanza di genere nella legislazione elettorale regionale*, in www.amministrazioneincammino.it, 2009, pp. 11 ss.

²⁸ Sulla previsione nei nuovi Statuti regionali del dovere di promozione della rappresentanza politica femminile si vedano soprattutto D. TEGA, *Principi e diritti nei nuovi statuti regionali*, in A. VIGNUDELLI (cur.), *Istituzioni e dinamiche del diritto. Multiculturalismo, comunicazione, federalismo*, Giappichelli, Torino, 2005, pp. 407 ss. e E. CATELANI, *La tutela delle pari opportunità nei nuovi statuti e nella legislazione elettorale regionale*, in E. CATELANI, E. CHELI (cur.), *I principi negli statuti regionali*, Bologna, 2008, pp. 241 ss. e, in particolare, sul silenzio in tale materia del nuovo Statuto della Regione Liguria M. COSULICH, *Statuti regionali ordinari e materia elettorale*, in *Quaderni regionali*, 2005, pp. 698-699. Sulla natura e il ruolo di tali principi statutari, ritenuti dalla giurisprudenza costituzionale anche recente privi di valore normativo (cfr. le sentenze n. 372, 378 e 379 del 2004), si rinvia alle recenti riflessioni di V. BALDINI, *Il nuovo Statuto della Regione Campania: le dichiarazioni identitarie*, in www.federalismi.it.

contemplata la c.d. preferenza di genere, con la previsione secondo cui «l'elettore può esprimere, nelle apposite righe della scheda, uno o due voti di preferenza, scrivendo il cognome ovvero il nome ed il cognome dei due candidati compresi nella lista stessa. Nel caso di espressione di due preferenze, una deve riguardare un candidato di genere maschile e l'altra un candidato di genere femminile della stessa lista». Questa misura è ad oggi una peculiarità campana anche se, nell'ultimo triennio, proposte legislative in tal senso sono state presentate in Abruzzo e in Sardegna²⁹.

Prima di ragionare sulla legittimità costituzionale di tale misura, anche alla luce della recente pronuncia del giudice costituzionale, può essere opportuno riflettere sulla sua opportunità ai fini di un più efficace sostegno delle candidature femminili.

La dottrina giuridica e politologica è pressoché unanime nel ritenere che il sistema elettorale di tipo proporzionale sia tradizionalmente più *women-friendly* di quello maggioritario³⁰: numerosi sono gli studi relativi all'influenza del sistema elettorale sulla rappresentanza politica femminile che dimostrano come la probabilità di una donna di essere eletta in un sistema proporzionale è quasi doppia rispetto a quella di ottenere un seggio in una competizione elettorale regolata da un sistema maggioritario³¹.

E' però noto che non è sufficiente l'adozione di un sistema elettorale proporzionale per garantire un incremento di presenza femminile negli organi elettivi: tale obiettivo rischia di rimanere irrealizzato innanzitutto nei casi in cui siano previste liste bloccate. Infatti, se per la composizione di tali liste non è contemplato, a livello legislativo o di autoregolamentazione partitica, alcun obbligo di inserimento di una certa percentuale di candidature di sesso femminile è evidente che i seggi possono essere *a priori* destinati soltanto, o prevalentemente, a uomini, come del resto hanno dimostrato i risultati delle elezioni politiche italiane del 2006 e del 2008³². Analogamente, laddove siano previste quote elettorali *sex based*, ma senza alcuna imposizione di inserire le donne candidate in posizioni eleggibili, la scelta relativa ai vincitori ricade interamente sui partiti, come è accaduto in alcune Regioni italiane in occasione delle elezioni del 2005³³. Un discorso a parte va invece fatto per i casi in cui si decida di prevedere la

²⁹ F. PASTORE, S. RAGONE, *op.cit.*, pp. 14-15.

³⁰ La letteratura sul punto è piuttosto vasta: si vedano per tutti P. NORRIS, *Electoral Engineering. Voting Rules and Political Behavior*, Cambridge University Press, Cambridge, 2004, spec. pp. 187-190; EAD., *Women: Representation and Electoral Systems*, in R. ROSE, *International Encyclopedia of Elections*, Oxford, 2000, pp. 348 ss.

³¹ Nel 2000 la *Inter-Parliamentary Union* aveva infatti calcolato che la percentuale di donne elette nelle camere basse dei parlamenti nazionali di tutto il mondo era del 15.4% se il sistema utilizzato era di tipo proporzionale, dell'11.3% se il sistema elettorale era di tipo misto e dell'8.5% se il sistema era maggioritario: questi dati, consultabili sul sito www.ipu.org, sono riportati e commentati da P. NORRIS, *Electoral Engineering cit.*, p. 187.

³² Lo scarso incremento di presenza femminile alla Camera dei Deputati e al Senato che ha caratterizzato le ultime consultazioni politiche è commentato da G. PAVANI, *Un anno di ricorrenze e coincidenze. Alcune riflessioni sulla rappresentanza del genere femminile in Italia, Francia e Spagna in occasione degli anniversari costituzionali e delle consultazioni elettorali*, in F. RESCIGNO (cur.), *Di sana e robusta Costituzione: 60 anni e non li dimostra*, Baiesi, Bologna, 2008, pp. 120 ss., spec. pp. 129 ss. Sulle persistenti difficoltà di accesso delle donne agli organi di governo regionale cfr. A. POGGI, *La marginale presenza delle donne negli organi di governo regionale: una questione problematica?*, in M. GUADAGNINI (cur.), *Da elettrici a elette. Riforme istituzionali e rappresentanza delle donne in Italia, in Europa e negli Stati Uniti*, Celid, Torino, 2003, pp. 199 ss.

³³ Oltre alla già menzionata esperienza pugliese, modesti in termini di incremento della presenza femminile nei Consigli regionali sono stati anche i risultati ottenuti in Calabria e nelle Marche in cui,

possibilità per gli elettori di esprimere una o più preferenze. La scarsa presenza delle donne nelle assemblee elettive italiane deriva, è vero, in gran parte dalla loro difficoltà di accedere alle candidature, che ben può essere rimossa tramite lo strumento delle quote, ma non credo possa essere tralasciato il fattore “culturale” che ancora oggi impedisce a gran parte dell’elettorato di accordare la propria preferenza a una donna, né il fatto che spesso le candidature femminili non sono adeguatamente sostenute e promosse durante la campagna elettorale.

La possibilità concessa dal legislatore campano all’elettore di esprimere due preferenze, con il vincolo per cui una deve riguardare un candidato di sesso maschile e l’altra un candidato di sesso femminile della stessa lista, si configura quindi come un utile correttivo da apportare a un sistema elettorale proporzionale a liste aperte, in quanto può rivelarsi molto efficace per evitare che l’obiettivo dell’incremento della presenza delle donne nel Consiglio regionale perseguito mediante l’inserimento nelle liste di una certa percentuale di donne, rimanga irrealizzato. Vi è di più: come è stato opportunamente osservato, tale misura «consentirebbe l’elezione di donne in grado di raccogliere un consenso diretto alla loro persona»³⁴, riducendo quindi in modo considerevole la possibilità, spesso paventata dai detrattori delle quote elettorali, che le donne riescano ad ottenere seggi a prescindere dal merito e della capacità politica. L’elettorato campano, inoltre, potrebbe cogliere l’invito del legislatore a non escludere nominativi femminili nelle proprie preferenze anche grazie a strategie di sostegno delle candidature di entrambi i sessi cui obbliga il citato articolo 5, comma III della legge. Infine, se, come è noto, la preferenza multipla è di per sé incentivante rispetto alla formazione di accordi tra candidati della stessa lista³⁵, non pare trascurabile il fatto che uno degli effetti della norma campana possa sicuramente essere l’introduzione nel gioco elettorale delle c.d. “cordate”: queste verrebbero presumibilmente formate tra candidati di sesso diverso, con l’effetto di trascinare al successo un maggior numero di donne³⁶.

Come si è anticipato, il Governo, con ricorso depositato il 18 giugno 2009, ha impugnato dinanzi alla Corte costituzionale la legge elettorale campana dubitando della legittimità costituzionale della norma che consente all’elettore di esprimere due preferenze purché riferite a candidati di sesso diverso. Nessun profilo di incostituzionalità è stato invece rinvenuto nelle altre disposizioni sulla parità tra i sessi. Sulla norma che impone di promuovere le candidature femminili durante la fase pre-elettorale difficilmente potevano sorgere dubbi di costituzionalità, anche in considerazione del fatto che la Corte costituzionale, già nella sentenza 422/1995, aveva espressamente indirizzato il legislatore verso l’adozione di misure che, senza intervenire sulla composizione delle liste elettorali, «possono essere in grado di agire sulle

però, occorre ricordare, la quota di genere era minima, essendo rispettata anche con l’inserimento in lista di una sola donna (cfr. G. BRUNELLI, *op. cit.*, pp. 4-6).

³⁴ F. PASTORE, S. RAGONE, *op. cit.*, p. 14.

³⁵ Fattore, tra gli altri, che aveva condotto, in seguito al referendum del 9-10 giugno 1991, alla introduzione nel sistema elettorale nazionale della preferenza unica, sui cui effetti si rinvia alle riflessioni di G. PASQUINO (cur.), *Votare un solo candidato: le conseguenze politiche della preferenza unica*, il Mulino, Bologna, 1993.

³⁶ Cfr. la recente riflessione sul ruolo dei patti tra candidati di B. GOI, *Le cordate funzion(avano)? Un possibile metodo di verifica*, Paper presentato al X Convegno nazionale SISE “Governi locali e regionali in Europa fra sistemi elettorali e scelte di voto”, Torino 12-13 novembre 2009, reperibile sul sito internet www.studielettorali.it.

differenze di condizioni culturali, economiche e sociali»³⁷. Può forse sorprendere, invece, che non sia stata impugnata la norma campana che prevede la candidatura obbligatoria di uomini e donne secondo una prefissata proporzione.

La riserva di quote per l'uno e l'altro sesso nelle liste di candidati prevista dalla legge in esame costituisce una misura identica a quelle dichiarate incostituzionali dalla pronuncia del 1995, in particolare a quella contenuta nell'art. 1, comma VI, della legge 23 febbraio 1995, n. 43 (*Nuove norme per la elezione dei consigli delle regioni a statuto ordinario*), secondo cui nelle liste per l'elezione dei Consigli regionali, nessuno dei due sessi poteva essere rappresentato in misura superiore ai due terzi dei candidati. I dubbi sulla legittimità costituzionale delle quote elettorali sono stati quindi dissolti dalla sentenza della Corte costituzionale n. 49 del 2003? Pare di sì, nonostante tale pronuncia abbia dichiarato non fondata la questione di costituzionalità sollevata dal Governo nei confronti della normativa valdostana del 2002, che si limitava a prevedere che le liste per l'elezione del Consiglio regionale comprendessero candidati di entrambi i sessi. Il carattere minimale della misura prevista dal legislatore valdostano aveva consentito alla Consulta di utilizzare l'arte anglosassone del *distinguishing* per non affrontare il suo precedente, ma, poiché, come avevo già avuto modo di osservare, la normativa valdostana non imponeva una regola sostanzialmente diversa da quelle censurate anni prima³⁸, la questione della ammissibilità delle quote di genere avrebbe anche potuto ritenersi irrisolta. Il ricorso del Governo contro la legge campana e la vigenza delle normative, mai impuginate, che impongono quote di genere per l'elezione del Parlamento europeo e di molti Consigli regionali, paiono, invece, confermare l'interpretazione della sentenza del 2003 come *overruling*³⁹ e l'esistenza di quella copertura costituzionale per le misure di promozione della democrazia paritaria incidenti sulla composizione delle liste elettorali che mancava prima delle riforme del 2001 e del 2003 secondo l'interpretazione delle disposizioni costituzionali sul diritto di voto attivo e passivo fornite dalla Consulta nel 1995.

Secondo il ricorso governativo i principi costituzionali lesi dalla previsione della preferenza di genere sarebbero, oltre a quello di eguaglianza formale, quelli relativi al diritto all'elettorato attivo e passivo di cui agli artt. 48 e 51 Cost.: tale misura introdurrebbe, nel momento in cui l'elettore esprime la seconda preferenza, una diseguaglianza tra i candidati appartenenti al medesimo «genere o sesso»⁴⁰, violerebbe il

³⁷ Sent. cit., punto 7 del *Considerato in diritto*.

³⁸ Nel momento in cui si impongono per legge delle particolari candidature stravolgendo le naturali dinamiche che avrebbero probabilmente portato all'inserimento nella lista elettorale di candidati differenti, assume, dal punto di vista giuridico, un'importanza del tutto relativa la percentuale di posti che si riservano a un sesso piuttosto che all'altro (M. CAIELLI, *Le azioni positive in materia elettorale: un révirement della Corte costituzionale?*, in *Giur. it.*, 2004, pp. 236 ss.)

³⁹ La dottrina prevalente, pur evidenziando le ambiguità e le lacune della pronuncia, non aveva dubitato del superamento del precedente del 1995: cfr., oltre a chi scrive (*op. ult. cit.*), G. BRUNELLI, *Un overruling in tema di norme elettorali antidiscriminatorie*, in *Le Regioni*, 2003, pp. 902 ss.; D'ALOIA, *Eguaglianza sostanziale e diritto diseguale. Contributo allo studio delle azioni positive nella prospettiva costituzionale*, Cedam, Padova, 2002; L. CARLASSARE, *La parità di accesso alle cariche elettive: la fine di un equivoco*, in *Giur. cost.*, 2003, pp. 364-371; S. MABELLINI, *Equilibrio dei sessi e rappresentanza politica: un révirement della Corte*, *ivi*, pp. 372 ss.

⁴⁰ Non ci si sofferma in questa sede sulla distinzione tra genere e sesso su cui invece i ricorrenti sembrano, forse involontariamente, invitare a riflettere. Ci si limita a osservare che il legislatore campano utilizza il termine "sesso" per formulare le quote elettorali mentre in altre normative si fa riferimento al

principio costituzionale della libertà del voto e, infine, istituirebbe una «impropria ragione di ineleggibilità».

Inoltre, il ricorrente ha sollevato due questioni di costituzionalità relative alle già menzionate disposizioni campane che prevedono il collegamento dei candidati alla Presidenza della Giunta regionale a liste o coalizioni di liste provinciali e un premio di maggioranza per le liste collegate al candidato eletto alla carica di Presidente della Giunta regionale, contrastanti con la disciplina del sistema elettorale regionale stabilita in via transitoria dall'art. 5 della legge costituzionale 22 novembre 1999, n. 1: questa, secondo la pronuncia della Corte costituzionale 5 giugno 2003, n. 196, potrebbe essere modificata dal legislatore regionale soltanto dopo l'entrata in vigore del nuovo statuto⁴¹. Il nuovo Statuto della Regione Campania, al momento della deliberazione del ricorso da parte del Consiglio dei Ministri, avvenuta il 21 maggio 2009, era già stato approvato ma non ancora promulgato, nell'attesa che trascorressero, ai fini di un'eventuale richiesta referendaria, i previsti tre mesi dalla pubblicazione notiziale.

3. La sentenza della Corte costituzionale n. 4 del 2010

Con riferimento a tale questione di costituzionalità la sentenza 14 gennaio 2010, n. 4, ha dichiarato cessata la materia del contendere, rilevando come *medio tempore* lo Statuto campano sia stato promulgato e pubblicato⁴²: tale evento, anche in considerazione del fatto che l'*iter* di approvazione dei due atti normativi è stato parallelo, avrebbe «fugato la preoccupazione che statuto e legge elettorale non presentassero i caratteri di complementarità e integrazione voluti dalla norma costituzionale»⁴³.

Riguardo, invece, la norma sulla preferenza di genere, la Corte costituzionale ha dichiarato la questione infondata evitando però, ancora una volta, di riflettere sulla portata innovativa delle riforme costituzionali in materia di promozione delle pari opportunità tra i sessi e di fornire elementi utili a individuare le misure utilizzabili a tale scopo. In altre parole, se convince la decisione di salvaguardare la previsione campana, qualche perplessità suscita la rinuncia ad approfondire il discorso lasciato interrotto nella precedente pronuncia in materia. Pur nella consapevolezza che la Corte non avrebbe potuto decidere *ultra petita*, pronunciandosi in merito alle disposizioni sulle quote elettorali che il ricorso non aveva impugnato, era auspicabile se non un chiarimento sulla natura di queste misure, quantomeno l'utilizzo di argomenti che lasciassero intendere che è stato superato, formalmente e sostanzialmente, «il muro della sentenza 422/1995»⁴⁴.

Il giudice delle leggi, invece, ha valutato la legittimità costituzionale della preferenza di genere alla luce dei medesimi criteri che l'avevano condotta, nel 1995, a censurare tutte le normative contenenti quote elettorali e, nel 2003, a salvaguardare il

«genere». I due termini paiono quindi essere adoperati, nel linguaggio giuridico italiano, come sinonimi quando invece tali non sono.

⁴¹ Su tale pronuncia cfr. A. MORRONE, *Sistema elettorale e prorogatio degli organi regionali*, in *Le Regioni*, n. 2, 2003, pp. 1269 ss.

⁴² Si noti che la promulgazione dello Statuto è avvenuta il 28 maggio 2009, prima che il ricorso del Governo, già deliberato, fosse notificato e depositato.

⁴³ Punto 2 del *Considerato in diritto*.

⁴⁴ Cfr. A. D'ALOIA, *op. cit.*, p. 88, il quale ritiene tale muro formalmente in piedi, ma di fatto superato.

divieto valdostano di presentare liste composte da candidati dello stesso sesso. La Corte ha ricordato i suoi due precedenti per ribadire che non possono essere legittimamente introdotte nell'ordinamento misure «che non si propongono di “rimuovere” gli ostacoli che impediscono alle donne di raggiungere determinati risultati, bensì di attribuire loro direttamente quei risultati medesimi»⁴⁵, né che incidono «sulla parità di *chances* delle liste e dei candidati e delle candidate nella competizione elettorale»⁴⁶. La soluzione del caso è divenuta quindi piuttosto scontata. Non particolarmente arduo per la Corte è stato dimostrare che la normativa campana non è in alcun modo idonea a prefigurare un risultato elettorale né ad alterare artificiosamente la composizione della rappresentanza consiliare. E' del tutto evidente, del resto, che «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»⁴⁷.

Con riferimento alle lamentate disegualianze che la preferenza di genere creerebbe tra i candidati, la Corte ha negato che vi sia una violazione dell'art. 3 Cost., argomentando che l'espressione della doppia preferenza si pone come meramente facoltativa per l'elettore e che, nel caso di espressione di due preferenze per candidati dello stesso sesso, l'invalidità colpisce esclusivamente la seconda preferenza, lasciando intatta la prima: «posto il reciproco e paritario condizionamento tra i due generi nell'ipotesi di preferenza duplice»⁴⁸, non vi sarebbero dunque candidati più favoriti e il diritto di accedere alle cariche elettive in condizioni di eguaglianza sancito dall'art. 51, I comma, Cost. non subirebbe compressione alcuna. Forse un dubbio di costituzionalità avrebbe potuto sorgere con riferimento alla norma che prevede l'annullamento esclusivamente della seconda preferenza nel caso in cui l'elettore esprima due preferenze per candidati dello stesso sesso. La parità di *chances* dei candidati sarebbe forse meglio garantita se la sanzione prevedesse l'annullamento di entrambe le preferenze, in quanto le conseguenze della violazione della norma sulla preferenza di genere verrebbero subite in eguale misura dai due candidati di sesso maschile (o femminile) prescelti. Né si potrebbe obiettare che la prima preferenza sarebbe quella da salvaguardare per il rispetto della sostanziale volontà dell'elettore, posto che l'ordine con cui questi appone sulla scheda elettorale i nominativi dei candidati prescelti non deriva necessariamente da una ragione politica ma da una mera causalità.

Ma la misura campana solleva un nuovo interrogativo di non scarso rilievo, peraltro evidenziato dal ricorrente, riguardante la presunta limitazione della libertà del voto garantita dall'art. 48 Cost. Sotto questo profilo, la Corte si limita a osservare che «non è certamente lesivo della libertà degli elettori che le leggi, di volta in volta, stabiliscano il numero delle preferenze esprimibili, in coerenza con indirizzi di politica istituzionale che possono variare nello spazio e nel tempo»⁴⁹.

⁴⁵ Punto 3.2. del *Considerato in diritto*.

⁴⁶ Punto 3.3. del *Considerato in diritto*.

⁴⁷ *Ibidem*.

⁴⁸ *Ibidem*.

⁴⁹ *Ibidem*.

4. Alcune riflessioni sulla “preferenza di genere”: una limitazione alla libertà del voto?

Sotto quest’ultimo profilo, ci si sarebbe potuti aspettare che la Corte costituzionale cogliesse l’occasione per ragionare sulle condizioni necessarie per la garanzia della libertà del voto⁵⁰, soprattutto per quanto concerne la trascurata questione della costituzionalità delle c.d. liste bloccate. E’ fin troppo facile, infatti, sostenere la conformità della preferenza di genere con i principi che regolano il diritto all’elettorato attivo se si rinuncia a ragionare sulle limitazioni subite dall’elettore tutte le volte che il sistema elettorale, statale o regionale, non gli consente di esprimere nemmeno una preferenza. La libertà di scelta del cittadino che si reca alle urne non è forse maggiormente tutelata da una legge che consente di manifestare fino a due voti di preferenza oltre a quello di lista ponendo vincoli di genere soltanto per il secondo voto di preferenza?

Il problema è allora a monte. In altre parole, occorre domandarsi se è possibile sostenere che via sia una preclusione costituzionale nei confronti dell’adozione di sistemi proporzionali che consentono all’elettore di esprimere esclusivamente il voto di lista. La questione è quanto mai di attualità. Il dibattito sulla costituzionalità delle liste bloccate si è riaperto all’indomani dell’entrata in vigore della nuova legge elettorale italiana che non consente il voto alla persona e non è rimasto circoscritto alla discussione dottrinaia. La Corte europea dei diritti dell’uomo è stata, infatti, recentemente chiamata a pronunciarsi sulla compatibilità di queste con l’art. 3 del Protocollo (n. 1) addizionale alla *Convenzione europea dei diritti dell’uomo*, rubricato “Libere elezioni”, secondo cui gli Stati contraenti devono organizzare le proprie elezioni «in condizioni tali da assicurare la libera espressione dell’opinione del popolo sulla scelta del corpo legislativo»: la II Sezione della Corte di Strasburgo, all’esito dell’esame preliminare di numerosi ricorsi proposti da alcuni cittadini italiani contro la legge elettorale vigente, ha invitato il Governo italiano a difendersi sulle censure formulate dai ricorrenti, riservandosi di esaminare congiuntamente la ricevibilità ed il merito delle richieste.

Senza voler ripercorrere le tappe dell’annoso dibattito sul voto di preferenza, che come noto, risale al periodo precostituente e su cui hanno ragionato autorevoli studiosi evidenziandone soprattutto gli svantaggi in termini di coesione partitica, costi delle campagne elettorali e, soprattutto, di rischi di attività clientelare e di voti di scambio⁵¹, pare opportuno provare a ragionare sul fatto che i dubbi sulla costituzionalità delle liste bloccate sorti in Italia negli ultimi cinque anni sono essenzialmente collegati al contesto in cui sono state inserite. L’abolizione del voto di preferenza è, infatti, nella legge elettorale italiana, accompagnata dalle disposizioni che consentono le candidature multiple e, conseguentemente, le opzioni successive al voto degli eletti in più circoscrizioni; dalle regole sulla sottoscrizione delle candidature alle quali devono sottostare per lo più soltanto i nuovi gruppi politici; dall’assenza di qualunque controllo

⁵⁰ Al riguardo si vedano le recenti riflessioni di E. GROSSO, *Art. 48*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI, *op. cit.*, spec. pp. 970-972.

⁵¹ Si è già accennato alle ragioni che hanno condotto alla riduzione delle preferenze a una sola (*supra*, nota n.). Sull’esperienza italiana del voto di preferenza si veda anche G. SARTORI, *Ingegneria costituzionale comparata*, il Mulino, Bologna, IV ed., 2000, p. 30.

sulla democrazia interna dei partiti e dalla scarsa trasparenza del processo di selezione delle candidature. Infine, per ragioni senz'altro difficilmente contrastabili con gli strumenti del diritto, la possibilità di scelta dell'elettore risulta notevolmente compressa se si tiene conto della crescente autoreferenzialità e incapacità di rappresentanza della società che caratterizza i partiti politici⁵².

Del resto, la previsione delle liste bloccate è la regola, e non l'eccezione, nelle democrazie che hanno optato per un sistema elettorale di tipo proporzionale, anche se, pare opportuno precisare, il voto sulla persona può essere concesso all'elettorato anche senza contemplare un sistema di preferenze⁵³: così avviene, ad esempio, con il sistema di *Hare* o, in Germania, per l'elezione del *Bundestag*, in cui la combinazione tra il sistema proporzionale a liste chiuse e quello dei collegi uninominali a turno unico non crea semplicemente un sistema "misto", bensì «un sistema proporzionale che ottiene [...] una selezione personalizzata»⁵⁴.

Oltre alle liste chiuse tedesche, pare opportuno ricordare il modello spagnolo in cui il divieto di esprimere preferenze per l'elezione dei componenti del Congresso dei Deputati non è mai stato oggetto di dubbi di costituzionalità⁵⁵ ed è stato mantenuto dalla riforma del sistema elettorale effettuata dalla "Legge organica per la parità effettiva tra donne e uomini 22 marzo 2007", con cui sono state previste quote elettorali di genere per tutte le elezioni (nazionali, municipali, del Parlamento europeo e delle Assemblee legislative delle Comunità autonome)⁵⁶.

La questione di costituzionalità relativa alla norma campana sulla preferenza di genere non poteva quindi non essere respinta: la compressione della libertà del voto lamentata dal ricorrente sarebbe, infatti, sempre inferiore a quella che potrebbe essere rinvenuta in quelle normative elettorali che non lasciano all'elettore che la possibilità di esprimere il solo voto di lista. Lascia però perplessi il fatto che al rigetto della questione la Corte pervenga non senza aver rilevato che tale misura non avvantaggia e non sfavorisce né un sesso né l'altro, presentandosi quindi come norma antidiscriminatoria.

5. Considerazioni conclusive: la formulazione della preferenza di genere come misura antidiscriminatoria

⁵² Cfr. soprattutto G. AZZARITI, *Rappresentanza politica e stabilità del Governo: due piani da non sovrapporre*, in www.astrid-online.it, pp. 1-2; A. D'ALOIA, *op. cit.*, p. 81; T.E. FROSINI, *Nuova legge elettorale e vecchio sistema politico?*, in *Rassegna Parlamentare*, 2006, n. 1, pp. 45 ss.; R. BALDUZZI, M. COSULICH, *In margine alla nuova legge elettorale*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it e A. GIGLIOTTI, *Pro e contro delle nuove leggi elettorali per la Camera e il Senato*, *ivi*.

⁵³ Cfr. G. SARTORI, *op. cit.*, pp. 27-33.

⁵⁴ *Ibidem*, p. 31.

⁵⁵ Il sistema delle liste bloccate è stato oggetto di dibattito anche in Spagna, ma soltanto sotto il profilo della sua opportunità politica: l'introduzione delle preferenze è stata ipotizzata soprattutto in occasione delle elezioni generali del 1996, prevalentemente come possibile rimedio ai mali della partitocrazia. Si vedano, ad esempio, R.L. BLANCO VALDÉS, *Riformare il sistema elettorale o riformare i partiti?*, in S. GAMBINO, G. RUIZ-RICO RUIZ, *Forme di governo, sistemi elettorali, partiti politici: Spagna e Italia*, Maggioli, Rimini, 1996, pp. 171 ss. e J.I. NAVARRO MÉNDEZ, *Partidos políticos y "democracia interna"*, Centro de estudios politicos y constitucionales, Madrid, 1999, spec. pp. 473-476.

⁵⁶ Su cui si rinvia a O. SÁNCHEZ MUÑOZ, *La igualdad de oportunidades en las competiciones electorales*, Centro de estudios politicos y constitucionales, Madrid, 2007, spec. pp. 143-158 e P. BIGLINO CAMPOS, *Variaciones sobre las listas electorales de composición equilibrada*, in *Revista española de derecho Constitucional*, 2008, pp. 277 ss.

In altre parole, ancora una volta, pare che la decisione sulla costituzionalità o meno delle misure di promozione della democrazia paritaria si giochi intorno alla loro configurabilità come azioni positive o norme antidiscriminatorie.

Nella “Memoria della Regione Campania per l’udienza del 15/12/2009 davanti alla Corte costituzionale” si sottolinea che la norma impugnata «si pone come *norma antidiscriminatoria* e non come *azione positiva* [...] in quanto fa riferimento indifferentemente ad entrambi i generi e quindi da essa non discende alcun trattamento diverso di un candidato rispetto a un altro»⁵⁷. Il legislatore campano, nell’elaborazione di questa nuova misura di sostegno della parità tra i sessi nell’accesso alla rappresentanza politica, non ha osato invertire la tendenza a formulare in modo neutrale le disposizioni attuative del mandato costituzionale di promozione della rappresentanza femminile le quali impongono la presenza nelle liste elettorali di una quota minima *per entrambi i generi* o per i *due sessi*. Tendenza che, come avevo già avuto modo di osservare⁵⁸, pare criticabile sotto almeno tre profili. In primo luogo, rivolgere tali misure sia alle donne che agli uomini significa nascondere il reale obiettivo che non è, e non deve a mio avviso essere, la eguale presenza di rappresentanti dei due sessi in tutti le assemblee elettive⁵⁹, bensì quello di porre rimedio alla persistente situazione di svantaggio in cui versano le donne in politica, derivante da trattamenti giuridici discriminatori cessati da pochi decenni. Tale impostazione potrebbe essere accettabile se avesse come unica conseguenza quella di scongiurare censure dei giudici costituzionali: la Corte costituzionale, del resto, nella sentenza 49/2003 ha rigettato la questione sollevata con riferimento alla normativa valdostana evidenziando come questa non ledesse il principio della parità tra i sessi perché riferita «indifferentemente a candidati "di entrambi i sessi"»⁶⁰. Ma, innanzitutto, nel tentativo di aggirare le obiezioni – giuridiche e non - alle azioni positive formulando le quote elettorali in modo neutro, si corre il rischio di rendere tali misure eterne. E’, infatti, evidente che se una normativa impone la eguale presenza di uomini e donne difficilmente vi sarà un momento in cui potrà cessare di operare: le quote dovranno necessariamente continuare ad alterare la naturale competizione tra gli individui se il fine è quello di raggiungere e mantenere un forzoso, perfetto *gender balance*. Inoltre, la previsione di riserve di posti nelle liste per entrambi i sessi può seriamente pregiudicare il raggiungimento dell’obiettivo dell’incremento femminile nelle assemblee elettive. Alquanto significativo è il caso spagnolo delle elezioni municipali di Brunete affrontato due anni fa dal Tribunale costituzionale: nella lista *Falange Española dei Jons* la quota minima del 40% per ciascun sesso prevista dall’art. 44 bis della Legge organica sul Regime Elettorale Generale 19 giugno 1985, n. 5 (LOREG) non era stata rispettata in quanto erano stati candidati dieci donne e soli tre uomini. Con le sentenze 108 e 127 del 2007 è stato negato l’*amparo* promosso contro la sentenza del giudice amministrativo che aveva

⁵⁷ P. 12 della Memoria il cui testo integrale è consultabile sul sito www.federalismi.it.

⁵⁸ M. CAIELLI, *La nuova legge elettorale della Regione Campania cit.*, pp. 946-950.

⁵⁹ Sul fatto che le misure per favorire una maggiore presenza femminile in politica debbano ritenersi unicamente finalizzate a rendere effettiva la regola costituzionale dell’eguaglianza tra i sessi nell’accesso alle cariche elettive, intendendo la partecipazione attiva alla politica semplicemente come un particolare settore del pubblico impiego cui le donne devono poter accedere in condizioni di reale parità con gli uomini e non volte a consentire la rappresentanza di interessi particolari delle donne che verrebbero altrimenti trascurati sia consentito il rinvio a M. CAIELLI, *Le azioni positive nel costituzionalismo contemporaneo*, Jovene, Napoli, 2008, spec. pp. 17-21.

⁶⁰ Punto 3.2. del *Considerato in diritto*.

escluso dalla competizione elettorale tale lista in quanto formata da un numero di donne superiore a quello consentito dalla legge poiché, secondo il Tribunale costituzionale il partito politico ricorrente non si era trovato nell'impossibilità oggettiva di candidare un numero sufficiente di uomini.

In un'opinione dissenziente contenuta nella nota sentenza 12/2008 del Tribunale costituzionale spagnolo è stata per la prima volta affrontata la questione relativa al danno che potrebbe derivare alla partecipazione politica femminile da disposizioni legislative che inseguono un prefissato equilibrio tra i sessi: il giudice Rodriguez-Zapata Pérez ha ricordato, infatti, sia il caso di Brunete, sia quello analogo verificatosi nella circoscrizione di Garachico, riflettendo sul fatto che «*por primera vez desde el inicio de nuestra democracia, veintiséis mujeres -dieciséis en la circunscripción de Garachico y diez en la de Brunete- no han podido concurrir como candidatas a unas elecciones a causa de su condición de mujeres*»⁶¹.

Tornando a ragionare sulla normativa campana che impone la preferenza di genere non può non rilevarsi come questa possa condurre all'annullamento della seconda preferenza laddove sia rivolta non solo a due candidati di sesso maschile, ma anche nel caso in cui l'elettore decida di concedere il suo voto a due donne. Non sarebbe allora più opportuno evitare di celare lo scopo di tali misure, tornare a parlare di azioni positive e, per chiarirne la funzione di *rattrapage*, prevedere per legge che queste abbiano natura transitoria?

Nella recente pronuncia 4/2010 la Corte costituzionale ricorda «il vistoso squilibrio di genere nella rappresentanza sia nella Regione Campania, sia più in generale nelle assemblee elettive della Repubblica italiana», non senza ricondurlo a «quelle resistenze culturali e sociali ancora largamente diffuse»⁶², ma non lascia trasparire alcun ripensamento sulla natura delle misure che potrebbero ridurlo, né tantomeno alla eventualità che queste possano configurarsi come azioni positive⁶³.

Con questa pronuncia si è dunque ulteriormente ampliato il ventaglio delle opzioni a disposizione del legislatore, non solo regionale, che intenda perseguire l'obiettivo costituzionale delle pari opportunità fra i sessi nell'ambito della rappresentanza politica ma credo si sia persa un'altra occasione per superare, con le opportune argomentazioni, il "tabù" delle misure dichiaratamente a sostegno delle candidature femminili.

⁶¹ Il testo integrale della sentenza e dell'opinione dissenziente citata è disponibile sul sito internet www.tribunalconstitucional.es.

⁶² Punto 4 del *Considerato in diritto*.

⁶³ L'unico cenno alle azioni positive è contenuto in un'affermazione che oltre a suscitare non poche perplessità, lascia intuire una certa confusione del giudice delle leggi sul concetto di azione positiva. La Corte, infatti, nel giustificare la preferenza di genere, spiega che questa sarebbe «una norma "riequilibratrice" volta a ottenere, indirettamente ed eventualmente, il risultato di un'azione positiva [che] non sarebbe in ogni caso effetto della legge, ma delle libere scelte degli elettori» (Punto 3.3 del *Considerato in diritto*). E' già stato opportunamente evidenziato da M. RAVERAIRA, *Preferenza di genere: azione positiva o norma antidiscriminatoria? Brevi note a margine della sent. 4/2010 della Corte costituzionale*, in www.federalismi.it, p. 5, che intendendosi per azione positiva una misura che attribuisce posizioni di vantaggio, «l'affermazione in questione risulta, da un lato, negata dal paritario condizionamento tra i due generi in caso di doppia preferenza[...] e dall'altro lato, checché si voglia dire, difficilmente non riconducibile alla legge, la quale, pur nel prevedere la non coercibilità della scelta, comunque la consente».