



**LA NUOVA LEGGE ELETTORALE DELLA REGIONE CAMPANIA:
A SOSTEGNO DELLA COSTITUZIONALITÀ DELLE NORME DI
PROMOZIONE DELLA DEMOCRAZIA PARITARIA**

di

Mia Caielli

(Ricercatrice di Diritto pubblico comparato presso la Facoltà di Giurisprudenza di Torino)

2 settembre 2009

Sommario: 1. - *Le disposizioni sulle pari opportunità nella nuova legge elettorale campana.* 2. - *Sulla legittimità costituzionale delle norme di promozione della democrazia paritaria.* 3. - *Il ricorso del Governo: la preferenza di genere è incostituzionale?* 4. - *La formulazione neutrale delle disposizioni sulla promozione della parità tra i sessi: considerazioni critiche.*

1. Le disposizioni sulle pari opportunità nella nuova legge elettorale campana

Il Consiglio regionale della Campania ha recentemente approvato la legge elettorale 27 marzo 2009, n. 4 (BUR n. 23 del 14 aprile 2009) che apporta significative modifiche al sistema elettorale disciplinato dalla legge 17 febbraio 1968, n. 108, così come modificata dalla legge 23 febbraio 1995, n. 43. Tale sistema era stato provvisoriamente confermato, fino all'entrata in vigore dei nuovi Statuti e delle nuove leggi elettorali, dall'art. 5 della legge cost. 22 novembre 1999, n. 1, che aveva però previsto due correzioni in linea con la forma di governo regionale transitoria stabilita dalla stessa¹.

¹ La disposizione menzionata aveva infatti previsto la qualificazione del capolista delle liste regionali come candidato alla Presidenza della Regione e l'elezione a consigliere regionale del candidato alla Presidenza della Regione più votato dopo quello risultato eletto. Sul sistema elettorale regionale dopo la riforma del 1999 si rinvia a 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.

La legge campana resta improntata al sistema elettorale proporzionale ma abolisce il c.d. listino regionale², prevedendo l'attribuzione del premio di maggioranza alle liste collegate al candidato proclamato eletto alla carica di Presidente della Giunta regionale: queste 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.

L'innovazione su cui si rifletterà in questo scritto riguarda la promozione della c.d. democrazia paritaria: nella nuova legge elettorale possono essere individuate tre tipologie di norme che perseguono l'obiettivo della eguaglianza effettiva tra i sessi nell'accesso alla carica di consigliere regionale.

In primo luogo, l'art. 10, intitolato "Rappresentanza di genere", stabilendo al I comma che «in ogni lista nessuno dei due sessi può essere rappresentato in misura superiore ai 2/3 dei candidati», prevede una azione positiva *sex based*, in quanto impone ai partiti politici di attribuire rilevanza al fattore "sesso" nella presentazione delle liste elettorali e di candidare obbligatoriamente una predeterminata percentuale di uomini e donne³.

Il comma IV dello stesso articolo, invece, nel disporre 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» sembra prevedere una misura di tipo diverso in quanto mira a promuovere le candidature femminili senza intervenire sulla composizione delle liste elettorali.

² 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. Sulle modifiche al sistema elettorale regionale apportate dalla riforma del 1995 cfr. A. DI GIOVINE, S. SICARDI, *Sistema elettorale e forma di governo a livello regionale*, in M. LUCIANI, M. VOLPI (cur.), *Riforme elettorali*, 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.

³ Sulla configurazione di tali misure come azioni positive sia consentito rinviare a M. CAIELLI, *Le norme sulla parità dei sessi nella rappresentanza politica come azioni positive*, in R. BIN, G. BRUNELLI, A. PUGIOTTO, P. VERONESI (cur.), *La parità dei sessi nella rappresentanza politica*, Torino, 2003, pp. 46 ss. Secondo autorevole dottrina, invece, la previsione di obblighi di candidature dei due sessi non costituisce un'azione positiva, ma una semplice norma antidiscriminatoria in quanto si limita ad assicurare ai cittadini di entrambi i sessi la possibilità di partecipare alla competizione elettorale: cfr. L. CARLASSARE, *Problemi attuali della rappresentanza politica*, in N. ZANON, F. BIONDI (cur.), *Percorsi e vicende attuali della rappresentanza e della responsabilità politica*, Milano, 2002, pp. 21 ss.; EAD., *L'integrazione della rappresentanza: un obbligo per le Regioni*, in L. CARLASSARE, A. DI BLASI, M. GIAMPIERETTI, *La rappresentanza democratica nelle scelte elettorali delle Regioni*, Padova, 2002, pp. 4 ss., spec. p. 47, e, da ultimo, I. SALZA, *Le regole sulla partecipazione delle donne in politica: dalla cosiddette "quote rosa" al rinnovato quadro costituzionale*, in *Rassegna parlamentare*, 2008, pp. 81 ss.

Infine, l'art. 4 rubricato "La scheda elettorale", contempla una misura di promozione delle candidature femminili del tutto nuova nel panorama italiano ed europeo, prevedendo, al comma III, che «l'elettore può esprimere, nelle apposite righe della scheda, uno o due voti di preferenza, scrivendo il cognome ovvero il nome ed il cognome dei due candidati compresi nella lista stessa. Nel caso di espressione di due preferenze, una deve riguardare un candidato di genere maschile e l'altra un candidato di genere femminile della stessa lista».

L'inserimento in tale legge di disposizioni finalizzate al riequilibrio di genere nella rappresentanza politica è stato per il legislatore regionale campano una scelta obbligata: l'art. 5, comma III, dello Statuto approvato nel mese di febbraio di quest'anno e promulgato il 28 maggio scorso⁴, 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»⁵.

Il dovere delle Regioni di adoperarsi per il raggiungimento della c.d. democrazia paritaria è stato del resto costituzionalizzato con l'approvazione della legge di revisione costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 che ha aggiunto all'art. 117 Cost. il comma VII, secondo cui «le leggi regionali [...] promuovono la parità di accesso tra donne e uomini alle cariche elettive» e dalla legge costituzionale 31 gennaio 2001, n. 2, che ha inserito negli statuti delle cinque Regioni speciali la disposizione secondo cui la legge regionale deve promuovere «condizioni di parità per l'accesso alle consultazioni elettorali».

La legge quadro 2 luglio 2004, n. 165 (*Disposizioni di attuazione dell'articolo 122, primo comma, della Costituzione*) chiamata dall'art. 122 Cost. a determinare i 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, richiede, all'art. 4, lett. a), comma I, alle Regioni di individuare un sistema elettorale che «assicuri la rappresentanza delle minoranze». Non è facile individuare i gruppi

⁴ Legge 28 maggio 2009, n. 6, commentata da S. PRISCO, *Il nuovo Statuto della Regione Campania: gli istituti di partecipazione*, in www.federalismi.it.

⁵ Sulla previsione nei nuovi Statuti regionali di misure 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*, 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.

ai quali allude il legislatore nazionale utilizzando il plurale del termine “minoranza”: senz’altro condivisibile è la tesi secondo cui tale previsione non riguarda soltanto le forze politiche d’opposizione ma mira ad incidere anche sulla composizione del Consiglio regionale garantendo, ad esempio, la presenza di rappresentanti di tutte le Province⁶. Dubito però che l’obiettivo di rappresentare le minoranze comprenda anche quello di incrementare la presenza politica femminile: ciò non soltanto perché le donne aventi il diritto di elettorato passivo costituiscono più del 50% del corpo elettorale, ma, soprattutto, perché non possono ritenersi accomunate da caratteristiche peculiari da preservare diverse da quelle prevalenti nella comunità di appartenenza, né sono portatrici di interessi che differiscono da quelli dal resto della popolazione⁷. In ogni caso, anche volendo interpretare estensivamente il riferimento alle minoranze, la legge quadro 2 luglio 2004, n. 165 non individua nessun limite della potestà legislativa regionale in materia elettorale con riguardo alla promozione delle pari opportunità tra i sessi: certo, il riformato art. 122 Cost. non ha incluso tra le scelte sul sistema elettorale spettanti al legislatore statale quella sulla promozione della eguaglianza uomo-donna⁸, ma sarebbe forse stato opportuno almeno prevedere esplicitamente l’obbligatorietà dell’inserimento nelle leggi elettorali regionali di strumenti volti a favorire l’accesso femminile alle cariche elettive⁹.

2. Sulla legittimità costituzionale delle norme di promozione della democrazia paritaria

⁶ Cfr. 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.

⁷ Tra le numerose riflessioni sul concetto di minoranza si rinvia, oltre alla nota definizione di F. CAPOTORTI, *Il regime delle minoranze nel sistema delle Nazioni Unite e secondo l’art. 27 del Patto sui diritti civili e politici*, in *Rivista internazionale dei diritti dell’uomo*, 1992, p. 107, a E. PALICI DI SUNI, *Intorno alle minoranze*, Torino, 1999, pp. 5-11; A. PIZZORUSSO, *Maggioranze e minoranze*, Torino, 1993, pp. 106 ss. e, da ultimo, a F. PALERMO, J. WOELK, *Diritto costituzionale comparato dei gruppi e delle minoranze*, Padova, 2008, pp. 7-24. La differenza tra la situazione femminile e quella delle minoranze è del resto già stata posta in evidenza dalla dottrina con riferimento alla impossibilità di comparare la tutela delle minoranze linguistiche, promossa in alcune Regioni anche attraverso quote elettorali, alla problematica dell’accesso femminile alle cariche elettive: si vedano tra gli altri L. CASSETTI, *Le pari opportunità tra i sessi nelle consultazioni elettorali dal costituzionalismo regionale al costituzionalismo statale*, in www.federalismi.it, spec. pp. 9- 11, A. D’ALOJA, *Eguaglianza sostanziale e diritto diseguale. Contributo allo studio delle azioni positive nella prospettiva costituzionale*, Padova, 2002, p. 410 e A. CINANNI, *Leggi elettorali e azioni positive in favore delle donne*, in *Giur.cost.*, 1995, spec. pp. 3291-3293.

⁸ «[...] spostando così il confine del riparto “verticale” fissato dall’art.122, come modificato dalla legge cost. n. 1/1999» (M. OLIVETTI, *Le funzioni legislative regionali*, in T. GROPPI, M. OLIVETTI, *Regioni ed enti locali nel nuovo Titolo V*, Torino, 2001, p. 93, n. 23).

⁹ Così anche E. CATELANI, *La legislazione elettorale regionale con riferimento al principio delle pari opportunità*, in P. CARETTI (cur.), *Osservatorio sulle fonti 2005. Gli Statuti regionali*, 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.

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 contemplate nell'art. 5, comma II, della legge 25 marzo 1993, n. 81 (*Elezione diretta del sindaco, del presidente della provincia, del consiglio comunale e del consiglio provinciale*) e 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, rispettivamente dei Consigli provinciali e comunali e dei Consigli regionali, nessuno dei due sessi poteva essere rappresentato in misura superiore ai due terzi dei candidati. Come è noto, tali disposizioni, insieme con quella contenuta nella legge 4 agosto 1993, n. 277, secondo cui le liste finalizzate all'attribuzione con il sistema proporzionale del 25 per cento dei seggi della Camera dei Deputati dovevano essere formate da candidate e candidati in ordine alternato, sono state dichiarate incostituzionali dalla celebre sentenza n. 422 del 1995¹⁰.

Due erano state le argomentazioni addotte dalla Corte costituzionale: la prima relativa al contrasto tra tali normative con diversi principi costituzionali, tra cui con quello espresso dall'art. 51, comma I, Cost., sull'accesso dei cittadini dell'uno e dell'altro sesso agli uffici pubblici e alle cariche elettive «in condizioni di eguaglianza»; la seconda riguardante, invece, il carattere oggettivamente discriminatorio delle misure promozionali delle candidature femminili, che introducevano differenziazioni in ragione del sesso «diminuendo per taluni cittadini il contenuto concreto di un diritto fondamentale a favore di altri, appartenenti ad un gruppo che si ritiene svantaggiato»¹¹.

Da tali motivazioni era chiaramente emersa un'interpretazione dell'art. 51, I comma, Cost. come norma che ribadisce il principio dell'eguaglianza formale di cui all'art. 3, I comma, Cost., nel settore dei diritti politici. Parte della dottrina aveva già sostenuto tale impostazione, spiegando il rapporto tra i due commi dell'art. 3 Cost., quindi tra eguaglianza formale e sostanziale, in termini di “autorottura” della Costituzione, ovvero di vigenza simultanea di due norme conflittuali, e sostenendo che, sebbene la Costituzione ponga la regola dell'eguaglianza formale e insieme l'eccezione dell'eguaglianza sostanziale, ribadisce la regola tanto all'art. 48 Cost., per quanto concerne l'elettorato attivo, quanto all'art. 51 Cost., con riferimento all'elettorato passivo¹².

Questa ricostruzione del dettato costituzionale aveva indotto diversi Autori a sostenere l'inevitabilità di una riforma delle disposizioni in materia di diritti politici, volta ad

¹⁰ Corte costituzionale, sentenza 12 settembre 1995, n. 422, in *Giur. cost.*, 1995, pp. 3255 ss.

¹¹ Dec. cit., punto 6 del *Considerato in diritto*.

¹² M. AINIS, *Azioni positive e principio di uguaglianza*, in *Giur. cost.*, 1993, p. 597 e *Cinque regole per le azioni positive*, in *Quad. cost.*, 1999, pp. 359 ss.

ammettere, per un più effettivo godimento di questi, l'utilizzo di strumenti che possano derogare al principio di parità formale. La via maestra per fornire alla Corte costituzionale un nuovo dato testuale su cui appoggiarsi per ammettere la possibilità di trattamenti preferenziali volti a un incremento della rappresentanza politica femminile era così stata ritenuta la riforma dell'art. 51 Cost.¹³. Tale disposizione è stata modificata dalla legge costituzionale 30 maggio 2003, n. 1 che ha aggiunto la previsione dell'obbligo per la Repubblica di promuovere «con appositi provvedimenti le pari opportunità tra donne e uomini»: come si è visto, però, tale revisione è stata preceduta dalle norme sulla democrazia paritaria introdotte con la riforma del sistema regionale che hanno attivato quel processo, ancora in atto, di riproposizione a livello regionale di misure “forti” per favorire l'accesso femminile alla politica¹⁴.

I dubbi sulla legittimità costituzionale delle quote elettorali sembrano essere stati, almeno in parte, dissolti dalla Corte costituzionale che, con la sentenza n. 49 del 2003, ha dichiarato non fondata la questione di costituzionalità sollevata dal Governo nei confronti della deliberazione legislativa adottata il 22 luglio 2002 dalla Regione Valle d'Aosta ai sensi dell'art. 15, II comma, dello Statuto speciale, con la quale era stata introdotta la regola per cui, nell'elezione del Consiglio regionale, le liste dovevano comprendere candidati di entrambi i sessi pena l'esclusione delle stesse dalla competizione¹⁵. La decisione è stata senz'altro facilitata dal carattere minimale dello strumento di parità previsto dal legislatore valdostano che ha consentito alla Consulta di utilizzare l'arte del *distinguishing* per non “affrontare di petto” il suo precedente. Mi pare però difficile sostenere che la normativa valdostana imponesse una regola sostanzialmente diversa da quelle che anni prima erano state ritenute incostituzionali: 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'altro¹⁶. Si può negare che si tratti di azione positiva, solo perché l'imposizione volta a riequilibrare la rappresentanza femminile è limitata alla presenza di un

¹³ Sulla riforma dell'art. 51 Cost. come via obbligata per l'adozione di azioni positive in materia elettorale si vedano, tra gli altri, M. AINIS, *La riforma dell'art. 51 Cost. e i suoi riflessi nell'ordinamento*, in R. BIN, G. BRUNELLI, A. PUGIOTTO, P. VERONESI (cur.), *op. cit.*, p. 34 e A. DEFFENU, *La parità tra i sessi nella legislazione elettorale di alcuni Paesi europei*, in *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, 2001, p. 640.

¹⁴ Cfr. L. CASSETTI, *op. cit.*, che evidenzia le analogie di tale processo di riforma con la tradizione degli ordinamenti federali in cui «l'attivazione di 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».

¹⁵ In *Giur. cost.*, 2003, pp. 363 ss.

¹⁶ Al riguardo, sia consentito il rinvio a M. CAIELLI, *Le azioni positive in materia elettorale: un révérement della Corte costituzionale?*, in *Giur. it.*, 2004, pp. 236 ss.

solo candidato e quindi, stando all'interpretazione degli artt. 48 e 51 Cost. proposta dalla Corte costituzionale nel 1995, di deroga alla regola della assoluta parità nel settore dei diritti politici? Sembra piuttosto che le riforme costituzionali del 2001, nonché la modifica dell'art. 51 Cost., seppure all'epoca della decisione ancora *in itinere*, abbiano raggiunto l'obiettivo di fornire alle c.d. quote elettorali un'adeguata copertura costituzionale, consentendo al giudice delle legge di rovesciare il suo ingombrante precedente¹⁷.

Oltre alla decisione della Corte costituzionale vi sono, a mio avviso, almeno altri due argomenti a sostegno dell'attuale ammissibilità di tali misure.

Il primo concerne la vigenza nel nostro ordinamento di diverse leggi contenenti quote elettorali *sex based*, con riferimento alle quali nessuna questione di costituzionalità è stata sollevata. Negli ultimi anni, sono infatti state approvate numerose leggi elettorali regionali che hanno imposto riserve di posti per le candidature maschili e femminili¹⁸. Soltanto la Calabria, con la legge regionale 7 febbraio 2005, n. 1 si limita a vietare le liste monosesso, mentre le altre Regioni prevedono misure più incisive. La Regione Valle d'Aosta ha infatti ampliato la portata della misura impugnata anni prima prevedendo con la legge 7 agosto 2007, n. 22, 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» e le altre Regioni hanno optato per l'adozione di quote elettorali formulate in modo analogo a quella attualmente prevista in Campania. Marche¹⁹, Puglia, Lazio e Toscana 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 stabiliscono che le liste devono essere formate in modo tale da non rappresentare oltre i 2/3 lo stesso sesso²⁰; in Abruzzo, la legge regionale 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

¹⁷ Su tale mutamento giurisprudenziale cfr. L. CARLASSARE, *La parità di accesso alle cariche elettive nella sentenza 49: la fine di un equivoco*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2003, pp. 364 ss.; D'ALESSANDRO, *In tema di parità fra i sessi nelle liste elettorali*, *ivi*, pp. 363-364; G. BRUNELLI, *Un overruling in tema di norme elettorali antidiscriminatorie*, in *Le Regioni*, 2003, pp. 902 ss.; L. CALIFANO, *Corte e Parlamento in sintonia sulle pari opportunità*, in *Quaderni costituzionali*, 2003, pp. 366 ss.; M. MONTALTI, *La rappresentanza dei sessi in politica diviene "rappresentanza protetta": tra riforme e interpretazione*, in *Le Regioni*, 2003, pp. 491 ss.

¹⁸ Sulle quote elettorali adottate negli ultimi anni a livello regionale si vedano, tra gli scritti più recenti, F. PASTORE, S. RAGONE, *Voto di preferenza e rappresentanza di genere nella legislazione elettorale regionale*, in www.amministrazioneincammino.it, 2009; P.L. PETRILLO, *Democrazia paritaria, quote rosa e nuovi statuti regionali*, in M. CARLI, G. CARPANI, A. SINISCALCHI, *I nuovi statuti delle regioni ordinarie. Problemi e prospettive*, Bologna, 2006, pp. 539 ss. ed E. CATELANI, *La tutela delle pari opportunità nei nuovi statuti e nella legislazione elettorale regionale cit.*, pp.

¹⁹ 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.

²⁰ La legge toscana, all'art. 10, c. II, prevede altresì che «nelle candidature regionali, quando le liste indicano due candidati regionali, ciascun genere deve essere rappresentato».

regionali. Infine, la legge siciliana 3 giugno 2005, n. 7, stabilisce che i candidati di ogni lista devono essere inseriti secondo un criterio di alternanza fra uomini e donne.

Oltre alle normative regionali occorre menzionare la legge 8 aprile 2004, n. 90, sull'elezione del Parlamento europeo, che, all'art. 3, dispone che nelle prime due elezioni dell'organo comunitario successive all'entrata in vigore della legge «nessuno dei due sessi può essere rappresentato in misura superiore ai 2/3 dei candidati»: tale disposizione è già stata applicata per le votazioni avvenute lo stesso anno e, non essendo stata eliminata dalla legge di riforma delle elezioni per il Parlamento europeo 20 febbraio 2009, n.10 , anche per le elezioni del 7 giugno di quest'anno.

Tutte queste disposizioni legislative hanno, sinora, agito per così dire indisturbate: nessuna di queste leggi, dopo la sentenza sulla normativa valdostana, è stata oggetto di ricorso da parte del Governo²¹, né la Corte costituzionale è stata adita in via incidentale in seguito allo svolgimento delle elezioni regionali del 2005 o delle elezioni europee di quest'anno.

E' probabile che una sorta di ruolo "deterrente" sia stato svolto dall'ordinanza della Corte costituzionale 12 gennaio 2005, n. 39²²: con tale decisione è stata dichiarata manifestamente inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 61 del d.lsg. 2 febbraio 1993, n. 29 (come modificato dall'art. 43 del d.lsg. 31 marzo 1998, n. 80) che impone l'obbligo di riservare almeno 1/3 dei posti di componente delle commissioni di concorso nelle pubbliche amministrazioni alle donne, ritenendo l'ordinanza di rimessione non adeguatamente motivata alla luce del mutato quadro di riferimento costituzionale e, in particolare, del nuovo art. 51 Cost. e della sentenza n. 49 del 2003. Particolarmente significativo è l'accento posto dai giudici delle leggi sul nuovo significato dell'art. 51 Cost.: «nel nuovo testo la norma non si limita più a disporre che «la diversità di sesso, in sé e per sé considerata, non può essere mai ragione di discriminazione legislativa» (v. sentenza n. 33 del 1960) e, quindi, a costituire una sorta di specificazione del principio di uguaglianza enunciato, a livello di principio fondamentale, dall'art. 3, primo comma, Cost. (v. sentenze n. 188 del 1994 e n. 422 del 1995), ma assegna ora alla Repubblica anche un compito di promozione delle pari opportunità tra donne e uomini»²³.

²¹ L'impugnazione di alcune di queste leggi elettorali regionali non ha infatti riguardato le disposizioni sulla parità tra i sessi: si vedano i ricorsi del Governo contro le leggi della Regione Marche (ricorso deciso con sentenza della Corte costituzionale 9 gennaio 2006 n. 3) e della Regione Abruzzo (ricorso cui il Governo ha rinunciato in seguito all'approvazione della legge 12 febbraio 2005) su cui L. CASTELLI, *Le nuove leggi elettorali regionali*, in www.astrid-online.it. La legge elettorale della Regione Sicilia è stata invece impugnata dal Commissario dello Stato per la Regione siciliana con ricorso 20 agosto 2004, n. 80: cfr. G. CHIARA, *Osservazioni sulla riforma elettorale in Sicilia*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2005, pp. 723 ss.

²² Su cui si veda G. PASSANITI, *Pari opportunità tra Corte costituzionale e revisione della Costituzione (a margine della ordinanza n. 39 del 2005 della Corte costituzionale)*, in www.giustamm.it.

²³ Su tale ordinanza cfr. anche G. BRUNELLI, *Donne e politica*, Bologna, 2006, p. 60.

Infine, il recente fenomeno del dialogo tra Corti costituzionali può indurre a ritenere che il nostro giudice delle leggi tenga conto delle interpretazioni dei giudici costituzionali di altri ordinamenti, soprattutto europei, in cui le quote elettorali perseguono ormai da alcuni anni l'obiettivo di una maggiore partecipazione delle donne alla politica²⁴. Con la decisione 30 maggio 2000, n. 429 il *Conseil constitutionnel* francese ha consentito l'entrata in vigore della legge 6 giugno 2000, n. 493 che prevede, per le elezioni che si svolgono con scrutinio di lista, che non possa esservi in nessuna lista uno scarto quantitativo superiore all'unità tra candidati di sesso diverso²⁵. In Spagna, la Legge organica per la parità effettiva tra donne e uomini 22 marzo 2007, n. 3 ha aggiunto alla Legge organica sul Regime Elettorale Generale 19 giugno 1985, n. 5 (LOREG), l'art. 44 bis che impone alle liste presentate per tutte le elezioni (nazionali, municipali, del Parlamento europeo e delle Assemblee legislative delle Comunità autonome) «una composizione equilibrata di donne e uomini, in modo che nell'insieme della lista i candidati di ciascuno dei sessi rappresentino almeno il quaranta per cento». Il Tribunale costituzionale, che già con la decisione 31 gennaio 1989, n. 19 aveva sostenuto l'ammissibilità delle misure preferenziali in favore delle donne, con la sentenza 29 gennaio 2008, n. 12, ha deciso sull'impugnazione di tale normativa promossa con questione di costituzionalità del Tribunale di Santa Cruz di Tenerife e con ricorso del Partito popolare, escludendo che questa ledesse i principi costituzionali sull'eguaglianza formale e sostanziale, sul diritto di partecipazione politica e sull'autonomia dei partiti, interpretando tali principi anche alla luce del contesto europeo e internazionale in materia di parità tra i sessi: particolarmente significativo pare il riferimento del giudice delle leggi spagnolo alle riforme costituzionali intervenute nel nostro ordinamento, in quello belga e in quello francese e alla pronuncia della Corte costituzionale italiana 49/2003²⁶. Da ultimo, con la sentenza 19 gennaio 2009, n. 13, avente ad oggetto la *Ley del Parlamento Vasco 4/2005 para la igualdad de mujeres y ombre*, il Tribunale costituzionale spagnolo ha avuto l'occasione di ribadire l'ammissibilità delle quote elettorali, in particolare non rinvenendo vizi di costituzionalità nella normativa basca secondo cui le liste elettorali devono essere composte tassativamente per il 50% da candidati di sesso maschile e per il 50% da candidati di sesso femminile.

In Belgio e in Portogallo né la *Cour Constitutionnelle* né il *Tribunal Constitucional* hanno mai censurato le quote elettorali previste dalla legge: le norme costituzionali volte a

²⁴ Sulla comparazione come metodo interpretativo nell'ambito del diritto costituzionale si veda, da ultimo, A. SPERTI, *Il dialogo tra le corti costituzionali ed il ricorso alla comparazione giuridica nella esperienza più recente*, in *Rivista di diritto costituzionale*, 2006, pp. 125 ss.

²⁵ Si rinvia al riguardo a E. PALICI DI SUNI, voce *Parità di genere*, in *Digesto Disc. Pubbl.*, Agg. 2008, pp. 17-18.

²⁶ Si veda il commento a tale pronuncia di P. BIGLINO CAMPOS, *Variaciones sobre las listas electorales de composición equilibrada*, in *Revista española de Derecho Constitucional*, 2008, pp. 277 ss.

fornire una solida base costituzionale alle misure in favore della rappresentanza politica femminile sono state adottate, per così dire, “a scopo precauzionale”. La legge belga “*Smet-Tobback*” del 24 maggio 1994 ha iniziato a obbligare i partiti politici a inserire nelle liste elettorali un numero di candidati dello stesso sesso non superiore ai due terzi ben prima che intervenisse la legge di revisione del 24 gennaio 2002 che ha aggiunto alla Costituzione vigente l’art. 11*bis*, in base al quale le leggi e i decreti devono favorire l’eguale accesso di donne e uomini ai mandati elettivi e pubblici: lo stesso anno, la *Loi assurant une présence égale des hommes et des femmes sur les listes de candidatures aux élections des Chambres législatives fédérales et du Conseil de la Communauté germanophone* ha modificato le quote elettorali vigenti stabilendo che le liste devono contenere lo stesso numero di candidati uomini e donne. In Portogallo, invece, la Legge organica 21 agosto 2006, n. 3 che prevede che le liste elettorali per le consultazioni nazionali, europee e locali non possano presentare una percentuale superiore al 33,3% del medesimo sesso, unitamente al divieto di indicare più di due persone dello stesso sesso consecutivamente, è seguita alla riforma costituzionale del 1997 con cui si è stabilito all’art. 109 Cost. che «La partecipazione attiva e diretta delle donne e degli uomini alla vita politica costituisce condizione e strumento fondamentale di consolidamento del sistema democratico, dovendo la legge promuovere l’eguaglianza nell’esercizio dei diritti civili e politici e la non discriminazione in funzione del sesso nell’accesso alle cariche politiche».

3. *Il ricorso del Governo: la preferenza di genere è incostituzionale?*

Le decisioni dei giudici costituzionali europei in materia di pari opportunità nell’accesso alla rappresentanza politica hanno sempre riguardato, come si è appena visto, normative che introducevano quote elettorali, seppure variamente configurate.

Nei prossimi mesi, invece, la Corte costituzionale italiana sarà chiamata a pronunciarsi su una misura diversa, in conseguenza del ricorso contro la legge elettorale campana deliberato dal Consiglio dei Ministri il 21 maggio scorso²⁷.

Tra le disposizioni sulla parità tra i sessi impugnate dal Governo non vi è quella che prevede la candidatura obbligatoria di uomini e donne secondo una prefissata proporzione: i profili di illegittimità costituzionale sono rinvenuti nella normativa che consente all’elettore di esprimere due preferenze purché riferite a candidati di sesso diverso. I principi costituzionali

²⁷ Delibera reperibile sul sito del Ministero degli Affari Regionali e Autonomie Locali: www.affariregionali.it. Il ricorso è iscritto al n. 39 del registro ricorsi del 2009 consultabile sul sito www.cortecostituzionale.it

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.

Prima di ragionare sulla legittimità costituzionale di tale misura, 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 maggioritario²⁸: 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 maggioritario²⁹.

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, alcuno 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 dimostrano le elezioni politiche italiane del 2006 e del 2008³⁰. 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 del resto è accaduto in alcune Regioni italiane in occasione delle elezioni del 2005. Un discorso a parte va fatto per i casi in cui si decida di prevedere la 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.

²⁸ 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.

²⁹ 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.

³⁰ 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*, Bologna, 2008, pp. 120 ss., spec. pp. 129 ss.

La scelta della Regione Campania di prevedere liste “aperte” è in linea con la tendenza più recente dei legislatori regionali³¹: andando in senso opposto rispetto al sistema elettorale nazionale stabilito dalla legge 2005, n. 270, tutte le Regioni che ad oggi si sono dotate di nuove leggi elettorali, tranne la Toscana³², hanno optato per la previsione di liste plurinominali con voto di preferenza³³. Nessuna di queste, però, è andata oltre la l'imposizione delle quote di genere per ottemperare al dovere costituzionale di promozione delle pari opportunità nelle consultazioni elettorali anche se nell'ultimo biennio proposte di leggi in tal senso sono state presentate in Abruzzo e in Sardegna³⁴.

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»³⁵, 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.

Venendo ora alla riflessione sulla legittimità costituzionale della preferenza di genere, occorre riconoscere che la previsione del VII comma dell'art. 117 Cost. non è di agevole interpretazione: essa non chiarisce, infatti, quali sono le misure di promozione delle pari opportunità nell'accesso alle cariche elettive che il legislatore regionale deve adottare. Né può essere d'aiuto la lettura del novellato I comma dell'art. 51 Cost., in cui l'obbligo sancito per «la Repubblica» di intervenire a sostegno della parità tra i sessi non è formulato in termini meno vaghi³⁶.

³¹ 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.

³² Particolarmente degna di nota è la legge 17 dicembre 2004, n. 70 sulla disciplina delle elezioni primarie: in particolare, l'art. 15, comma III, 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, e non peggiorando comunque la posizione in graduatoria di alcun esponente del genere sotto-rappresentato. 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.

³³ Sui motivi politici e giuridici di tale scelta si rinvia a F. PASTORE, S. RAGONE, *op. cit.*, spec. pp. 11 ss.

³⁴ *Ibidem*, pp. 14-15.

³⁵ *Ibidem*, p. 14.

³⁶ Cfr., tra gli altri, T.E. FROSINI, *Tutte le contraddizioni di una scelta nell'equilibrio della rappresentanza politica*, in *Guida al diritto – Sole 24 ore*, 2003.

Nell'assenza di una determinazione a livello costituzionale delle misure di promozione della rappresentanza politica femminile adottabili dal legislatore, che pure è effettuata in alcuni Paesi extraeuropei³⁷, è inevitabile che vengano proposte soluzioni diverse per risolvere la questione dell'individuazione della misura conforme a Costituzione. Potrebbero ritenersi sufficienti gli interventi inseriti nella c.d. legislazione elettorale di contorno: incentivi di carattere economico, come, ad esempio, quelli previsti dalla legge 3 giugno 1999, n. 157 che stanziava una quota pari al 5% dei rimborsi elettorali ai partiti che intraprendono iniziative per incrementare la partecipazione politica femminile; misure a sostegno della visibilità delle candidature femminili attraverso un accesso facilitato al sistema radiotelevisivo; sgravi fiscali o sovvenzioni per la campagna elettorale delle candidate di sesso femminile sarebbero, secondo parte della dottrina, strumenti che adempiono al mandato costituzionale³⁸. Oppure, secondo una tesi diametralmente opposta, sarebbero da considerare incostituzionali tutte quelle previsioni che non obbligano a liste composte da un numero eguale di donne e di uomini³⁹. Il meccanismo della preferenza di genere non sembra rientrare tra gli interventi del primo tipo né, però, è assimilabile alle c.d. misure c.d. "forti" di promozione della rappresentanza politica femminile discusse sino a oggi dalla dottrina. Come queste, la preferenza di genere interviene nella fase della consultazione elettorale vera e propria ma non incide sulla composizione delle liste elettorali (né, tantomeno, sulla composizione degli organi elettivi): le problematiche connesse con l'esercizio del diritto di elettorato attivo e passivo e con il principio di eguaglianza non mi pare possano riguardarla, al contrario di quanto sostenuto nella delibera di impugnativa del Governo.

La libertà del voto garantita dall'art. 48 Cost. non viene in alcun modo compromessa dalla previsione della legge campana, dal momento che l'elettore può scegliere di esprimere soltanto il voto di lista oppure di esprimere una preferenza secondo una scelta del tutto svincolata dal sesso dei candidati poiché il meccanismo della preferenza di genere "scatta" soltanto nel caso in cui si opti per la doppia preferenza: a ulteriore garanzia della scelta

³⁷ In Argentina la Costituzione del 22 agosto 1994 prevede espressamente che l'eguaglianza effettiva di opportunità tra uomini e donne nell'accesso alle cariche elettive e partitiche sia garantita tramite azioni positive nella disciplina dei partiti politici e del sistema elettorale e, secondo la II Disposizione Transitoria le azioni positive che verranno introdotte non potranno essere "inferiori" a quelle già vigenti al momento dell'entrata in vigore della Costituzione, ovvero a quelle imposte dalla *Ley de Cupos* secondo cui nelle liste di candidati formate per l'elezione della Camera dei Deputati le donne devono rappresentare almeno il 30% (al riguardo, sia consentito rinviare a M. CAIELLI, *Le azioni positive nel costituzionalismo contemporaneo*, Napoli, 2008, pp. 179 ss.). Diverso è ancora il caso di molte Costituzioni asiatiche e africane che impongono l'attribuzione di una determinata percentuale di seggi nei parlamenti nazionali o locali alle donne (come, ad esempio, la Costituzione del Rwanda i cui artt. 76 e 82 impongono, rispettivamente per la Camera dei Deputati e per il Senato, una presenza di donne pari almeno al 30%).

³⁸ Così, ad esempio, G. LUCHENA, *Le azioni positive nelle recenti riforme costituzionali: il difficile equilibrio tra misure preferenziali e tutela delle posizioni soggettive dei terzi*, in *Rass. parl.*, 2003, pp. 423 ss., pp. 443 ss.

³⁹ Così L. CARLASSARE, *L'integrazione della rappresentanza cit.*, p. 62.

dell'elettore, la legge campana stabilisce l'annullabilità esclusivamente della seconda preferenza qualora vengano accordate due preferenze a candidati dello stesso sesso. La conformità di tale misura con il diritto all'elettorato attivo può essere argomentata semplicemente ricordando che la costituzionalità delle liste bloccate non è mai stata posta in dubbio: la libertà di scelta dell'elettore non è forse maggiormente tutelata da una legge elettorale 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?

Riguardo, invece, la presunta lesione del diritto all'elettorato passivo e al principio di eguaglianza deve essere rilevato che la preferenza di genere non attribuisce alle donne candidate alcuna garanzia di risultato poiché l'elezione dei candidati di una stessa lista è determinata dal numero di voti di preferenza da ciascuno ottenuti: la necessaria « *parità di chances* [fra le liste] e fra i candidati della stessa lista»⁴⁰ non può considerarsi compromessa, tanto più che è data possibilità all'elettore di limitarsi a una sola preferenza.

4. – *La formulazione delle disposizioni sulla promozione della parità tra i sessi: considerazioni critiche.*

Le disposizioni attualmente in vigore in Italia e negli altri ordinamenti europei sulla rappresentanza di genere impongono la presenza nelle liste elettorali di una quota minima *per entrambi i generi*, per i *due sessi*, oppure si riferiscono al *sexo sottorappresentato*.

La tendenza a formulare in modo neutrale le misure volte a favorire la democrazia paritaria mi pare criticabile innanzitutto perchè cela il reale obiettivo di tali misure che non è, e non deve a mio avviso essere, la eguale presenza in tutti le assemblee elettive dei due sessi, bensì quello di porre rimedio alla persistente situazione di svantaggio in cui versano le donne in politica, derivante da trattamenti giuridici discriminatori che sono cessati, almeno nelle democrazie occidentali, da pochi decenni. Tale ipocrisia del legislatore, come già ho avuto modo di osservare⁴¹, è senza dubbio utile ai fini di una più facile accettazione di simili misure, non solo dell'opinione pubblica, ma, soprattutto dei giudici costituzionali. Emblematiche sono le recenti pronunce dei giudici costituzionali italiano e spagnolo. Nella menzionata sentenza

⁴⁰ Cfr. Corte costituzionale, sent. 49/2003 cit., punto 3.1. del *considerato in diritto*.

⁴¹ M. CAIELLI, voce «Azioni positive», in *Digesto Disc. Pubbl., Agg. 2008*, spec. pp. 22 ss. Lo scarso incremento di presenza femminile nei parlamenti nazionali che ha ancora caratterizzato le ultime consultazioni politiche in alcuni ordinamenti europei è stata commentata 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*, Bologna, 2008, pp. 120 ss., spec. pp. 129 ss. Sulle persistenti difficoltà di accesso delle donne agli organi di governo regionale cfr. A. Poggi,

della Corte costituzionale 49/2003 si legge che la normativa valdostana oggetto del giudizio non lede il principio della parità tra i sessi perché «fa riferimento indifferentemente a candidati "di entrambi i sessi"»⁴². Analogamente, l'ultima decisione del Tribunale costituzionale spagnolo 13/2009 conferma quanto era già stato dichiarato nelle pronunce precedenti, ovvero che uno degli argomenti a sostegno della costituzionalità delle quote elettorali «*se sitúa en que el concepto de "representación equilibrada" comporta una medida neutra, bidireccional, puesto que afecta tanto a hombres como a mujeres*»⁴³. Tale impostazione rischia però di rivelarsi un'arma a doppio taglio, sotto due profili.

In primo luogo, nel tentare di aggirare le numerose 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 pari rappresentanza 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* figuravano, infatti, dieci donne e soli tre uomini: la quota minima del 40% per ciascun sesso prevista dall'art. 44 bis della LOREG non era quindi stata rispettata. Con le sentenze 108 e 127 del 2007 è stato negato l'*amparo* promosso contro la sentenza 33/2007 del giudice amministrativo che aveva escluso dalla competizione elettorale tale lista in quanto formata da un numero di donne superiore a quello consentito dalla legge. Secondo il Tribunale costituzionale, infatti, il partito politico ricorrente (che, con ogni probabilità aveva predisposto la lista con lo scopo di porre la questione di incostituzionalità della nuova disposizione della LOREG) non si era trovato nell'impossibilità oggettiva di candidare un numero sufficiente di uomini e avrebbe quindi dovuto non superare il 60% di candidature femminili.

Nell'opinione dissenziente della sentenza del Tribunale costituzionale 12/2008 è stata per la prima volta sollevata 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 in cui «*por primera*

⁴² Punto 3.2. del *Considerato in diritto*.

⁴³STC 13/2009, opinione concorrente del Giudice P. Perez Tremps. Il testo della sentenza è reperibile sul sito internet

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»⁴⁴.

Questi casi singolari, e, almeno per ora, isolati mi sembra debbano indurre a riflettere sulla formulazione neutrale delle quote elettorali per evitare che si trasformino in misure o poco efficaci o addirittura controproducenti.

⁴⁴ Il testo integrale della sentenza e dell'opinione dissenziente citata è disponibile sul sito internet www.tribunalconstitucional.es