

### 3. La sentenza della Corte costituzionale n. 422/1995

La Corte costituzionale si è pronunciata sulla questione delle quote elettorali in seguito all'impugnazione davanti al Tar delle operazioni per l'elezione del sindaco e del consiglio comunale in un Comune del Molise<sup>42</sup>, e all'appello davanti al Consiglio di Stato che l'ha investita della questione di legittimità costituzionale.

La Corte, accogliendo appunto i rilievi del Consiglio di Stato, ha annullato la disposizione di cui all'articolo 5, comma 2, della legge n. 81/1993<sup>43</sup> e le altre disposizioni contenenti la medesima o analoga norma<sup>44</sup> per contrasto con gli articoli 3, primo comma, 51 e con l'articolo 49 della Costituzione, in cui si prevede il diritto di tutti i cittadini di *“associarsi liberamente in partiti per concorrere con metodo democratico a determinare la politica nazionale”*.

La Corte ha ritenuto che il principio di eguaglianza di cui al combinato disposto degli articoli 3, primo comma, e 51 Cost. *“non può avere significato diverso da quello della indifferenza del sesso ai fini considerati”*, e che se *“l'appartenenza all'uno o all'altro sesso non può mai essere assunta come requisito di eleggibilità*

---

<sup>42</sup> L'impugnazione davanti al Tar è avvenuta poiché il ricorrente lamentava la presenza di una sola donna tra i trentasei candidati in competizione, in violazione dell'art. 5, comma 2, della legge 25 marzo 1993, n. 81; il ricorso era stato respinto poiché il Tribunale aveva ritenuto la disposizione della legge n. 81/1993 priva di valore precettivo.

<sup>43</sup> Il secondo comma dell'articolo 5 della legge n. 81/1993 recita: *“ciascuna candidatura alla carica di sindaco è collegata ad una lista di candidati alla carica di consigliere comunale, comprendente un numero di candidati non superiore al numero dei consiglieri da eleggere e non inferiore ai tre quarti. Nelle liste dei candidati nessuno dei due sessi può essere rappresentato in misura superiore ai tre quarti dei consiglieri assegnati”*.

<sup>44</sup> La Corte Costituzionale con la sentenza n. 422/1995 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale delle seguenti norme (ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87):

– art. 5, secondo comma, ultimo periodo, della legge 25 marzo 1993, n. 81 (Elezione diretta del sindaco, del presidente della provincia, del consiglio comunale e del consiglio provinciale);

– art. 7, primo comma, ultimo periodo, della legge 25 marzo 1993, n. 81;

– art. 2 della legge 15 ottobre 1993, n. 415 (Modifiche ed integrazioni alla legge 25 marzo 1993, n. 81);

– art. 4, secondo comma, n. 2, ultimo periodo, del D.P.R. 30 marzo 1957, n. 361, come modificato dall'art. 1, della legge 4 agosto 1993, n. 277 (Testo unico delle leggi recanti norme per la elezione della Camera dei deputati);

– art. 1, sesto comma, della legge 23 febbraio 1995, n. 43 (Nuove norme per la elezione dei consigli delle regioni a statuto ordinario);

– artt. 41, terzo comma, 42, terzo comma, e 43, quarto comma, ultimo periodo, e quinto comma, ultimo periodo (corrispondenti alle rispettive norme degli artt. 18, 19 e 20 della legge regionale Trentino-Alto Adige 30 novembre 1994, n. 3) del decreto del Presidente della Giunta regionale del Trentino-Alto Adige 13 gennaio 1995, n. 1/L (Testo unico delle leggi regionali sulla composizione ed elezione degli organi delle amministrazioni comunali);

– art. 6, primo comma, ultimo periodo, della legge regionale Friuli-Venezia Giulia 9 marzo 1995, n. 14 (Norme per le elezioni comunali nel territorio della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, nonché modificazioni alla legge regionale 12 settembre 1991, n. 49);

[...] *altrettanto deve affermarsi per quanto riguarda la candidabilità*” in quanto la possibilità di essere presentato candidato “*non è che la condizione pregiudiziale e necessaria per poter essere eletto, per beneficiare quindi in concreto del diritto di elettorato passivo sancito dal comma 1 dell’articolo 51 Cost*”.

La Corte che, in una precedente pronuncia<sup>45</sup>, aveva ritenuto le azioni positive finalizzate “*a innalzare la soglia di partenza per le singole categorie di persone socialmente svantaggiate [...] al fine di garantire alle categorie medesime uno statuto effettivo di pari opportunità, di inserimento sociale, economico e politico*”, nonché a “*superare il rischio che diversità di carattere naturale o biologico si trasformino arbitrariamente in discriminazioni di destino sociale*”, ha precisato, nella pronuncia in questione, che “*se tali misure legislative, volutamente diseguali, possono certamente essere adottate per eliminare situazioni di inferiorità sociale ed economica, o, più in generale, per compensare e rimuovere le disegualianze materiali tra gli individui (quale presupposto del pieno esercizio dei diritti fondamentali), non possono invece incidere direttamente sul contenuto stesso di quei medesimi diritti, rigorosamente garantiti in egual misura a tutti i cittadini in quanto tali*”.

E pertanto, “*in tema di elettorato passivo, la regola inderogabile [...] è quella della assoluta parità, sicché ogni differenziazione in ragione del sesso non può che risultare oggettivamente discriminatoria, diminuendo per taluni cittadini il contenuto concreto di un diritto fondamentale in favore di altri, appartenenti ad un gruppo che si ritiene svantaggiato*”.

La Corte ha ancora aggiunto che queste misure non possono giustificarsi in forza del principio di eguaglianza sostanziale di cui al secondo comma dell’articolo 3, poiché le riserve di quote “*non si propongono di rimuovere gli ostacoli che*

---

– art. 32, terzo e quarto comma, della legge regionale Valle d’Aosta 9 febbraio 1995, n. 4 (Elezione diretta del sindaco, del vice sindaco e del consiglio comunale).

<sup>45</sup> Sentenza 26 marzo 1993, n. 109. In tale sentenza la Corte costituzionale aveva manifestato grande favore per le azioni positive giustificando gli interventi previsti dalla legge n. 215/1992 in quanto “*diretti a colmare, o comunque ad attenuare un evidente squilibrio a sfavore delle donne, che, a causa di discriminazioni accumulate nel corso della storia passata per il dominio di determinati comportamenti sociali o modelli culturali, ha portato a favorire le persone di sesso maschile nell’occupazione delle posizioni di imprenditore o di dirigente d’azienda*”. Nella stessa sentenza si afferma che le finalità perseguite attraverso tali interventi normativi costituiscono uno svolgimento immediato dei doveri fondamentali che l’articolo 3, comma 2, Cost. assegna alla Repubblica. G. BRUNELLI, *L’alterazione del concetto di rappresentanza politica: leggi elettorali e “quote riservate alle donne*, cit., 555.

*impediscono alle donne di raggiungere determinati risultati, bensì di attribuire loro direttamente quei risultati medesimi”<sup>46</sup>.*

Tuttavia, la sentenza sembra lasciare uno spiraglio laddove afferma che le riserve di quote, pur *“costituzionalmente illegittime in quanto imposte per legge, possano essere invece valutate positivamente ove liberamente adottate da partiti politici, associazioni o gruppi che partecipano alle elezioni, anche con apposite previsioni dei rispettivi statuti o regolamenti concernenti la presentazione delle candidature”*.

Addirittura, secondo la Corte, è auspicabile *“una intensa azione di crescita culturale che porti partiti e forze politiche a riconoscere la necessità improcrastinabile di perseguire l’effettiva presenza paritaria delle donne nella vita pubblica e nelle cariche rappresentative in particolare”*.

La decisione della Corte, e soprattutto le motivazioni addotte, hanno suscitato numerosi commenti in dottrina<sup>47</sup>.

In primo luogo è stata criticata l’interpretazione restrittiva data all’articolo 51 Cost., che è basata solo sul concetto di uguaglianza in senso formale, nel senso che lo stesso articolo potrebbe essere letto anche nell’ottica opposta, cioè come principio che impone di introdurre nell’ordinamento misure finalizzate a porre le condizioni per una effettiva uguaglianza dei cittadini nell’accesso alle cariche pubbliche. In quest’ottica, infatti, le disposizioni dichiarate illegittime sarebbero non solo non contrastanti con la Costituzione, ma ne rappresenterebbero una effettiva attuazione, e di questo sarebbe convinta anche la stessa Corte, in contrasto con quanto sostenuto, auspicando che agli stessi risultati pervengano spontaneamente i partiti, modificando i propri statuti.

Un secondo ordine di critiche riguarda la distinzione, posta dalla Corte a base della propria decisione, tra garanzie dei punti di partenza e garanzie dei risultati.

La Consulta ha dichiarato l’incostituzionalità delle quote in quanto con esse il legislatore avrebbe mirato non a rimuovere gli ostacoli ma ad attribuire direttamente i risultati; in realtà la disposizione non prevedeva alcun trattamento di favore: il

---

<sup>46</sup> Questa affermazione è presente anche nella sentenza della Corte di Giustizia europea del 17 ottobre 1995, n. 450/93.

<sup>47</sup> Tra gli altri: V. DE SIEVRO, *La mano pesante della Corte sulle “quote” nelle liste elettorali*, in *Giur. Cost.*, 1996, 3268 ss.; L. CARLASSARE, *Parere sulla legittimità costituzionale della previsione di una quota del 50% riservata alle candidature femminili*, in [www.landtag-bz.org/Parere\\_Carlassare.htm](http://www.landtag-bz.org/Parere_Carlassare.htm).

“favore” per le donne è stato dalla Corte dedotto non dalla formula adottata dalla norma, ma dall’intento del legislatore quale risulta dal dibattito parlamentare<sup>48</sup>.

Per questo la Corte ha attuato uno “scambio dei piani”, uno spostamento concettuale per cui una norma volta a consentire parità di *chances* viene considerata direttamente attributiva del risultato. Ma il risultato è l’elezione, non la candidatura poiché “*la possibilità di essere presentato candidato non è che la condizione pregiudiziale e necessaria per poter essere eletto, per beneficiare quindi in concreto del diritto di elettorato passivo*” (come affermato in sentenza).

Infatti, se le donne sono private di tale condizione “pregiudiziale e necessaria”, in concreto la loro elezione non è in alcun modo possibile e dunque risultano di fatto escluse dal diritto di elettorato passivo, in violazione dell’art. 51 Cost. Non sembra dubbio, quindi, secondo autorevole dottrina<sup>49</sup>, che la norma si collochi nella logica delle pari opportunità e non delle azioni positive<sup>50</sup>.

Oggetto di critica è stata anche l’estensione della pronuncia di incostituzionalità a tutte le disposizioni sopra richiamate<sup>51</sup>, senza alcuna distinzione tra le varie formule adottate rispettivamente dal legislatore statale e regionale; tale scelta è parsa, da un lato, poco coerente con la abituale parsimonia con cui la Corte ricorre all’annullamento di disposizioni non sottoposte al suo giudizio, dall’altro, discutibile in relazione alla diversità delle previsioni e delle loro conseguenze.

L’evidente significato della decisione è nel senso di una radicale condanna dello strumento delle quote, indipendentemente dal sistema elettorale adottato.

---

<sup>48</sup> Si legge infatti (al punto 5): “Risulta dai lavori preparatori, che la disposizione che impone una riserva di quote in ragione del sesso dei candidati, seppur *formulata in modo per così dire 'neutro'* nei confronti sia degli uomini che delle donne, è stata proposta e votata ... con la dichiarata finalità di assicurare alle donne una riserva di posti nelle liste di candidati, al fine di favorire le condizioni per un riequilibrio della rappresentanza dei sessi nelle assemblee comunali. Nell’intendimento del legislatore, pertanto, la norma tendeva ad assicurare una *sorta di azione positiva*”.

<sup>49</sup> L. CARLASSARE, *Parere sulla legittimità costituzionale della previsione di una quota del 50% riservata alle candidature femminili*, cit.

<sup>50</sup> E’ opportuno specificare che il ragionamento operato dalla Corte può risultare congruo in relazione alle disposizioni che prevedono “liste bloccate”, ma non in relazione alle norme, quali quelle oggetto del giudizio della Corte, nelle quali l’elettore può esprimere una preferenza per uno qualsiasi dei candidati della lista.

#### 4. Dopo la sentenza della Corte costituzionale del 1995

In seguito al tentativo di introdurre le quote di riserva a favore delle donne nelle liste elettorali, dichiarato illegittimo, come visto, dalla Corte costituzionale, il Parlamento ha intrapreso il sentiero della riforma costituzionale.

Un primo tentativo in tal senso è stato quello della proposta approvata dalla Commissione Bicamerale<sup>52</sup> nel 1997 che, nella prima disposizione dedicata al Parlamento, prevedeva: *“la legge promuove l’equilibrio della rappresentanza elettiva tra i sessi”*<sup>53</sup>.

Dopo il fallimento della Commissione Bicamerale è stato presentato un nuovo progetto di legge costituzionale volto ad introdurre, per tutte le cariche elettive, il principio di parità tra uomini e donne.

Il progetto che prevedeva la seguente formulazione *“la Repubblica promuove con appositi provvedimenti la parità di accesso tra donne e uomini”*<sup>54</sup> non è stato approvato durante la XIII legislatura, mentre altri progetti presentati hanno avuto migliore sorte, in particolare la riforma del governo delle Regioni a Statuto speciale e del Titolo V, parte II, della Costituzione.

Con l’approvazione della legge costituzionale 31 gennaio 2001, n. 2<sup>55</sup> è stato introdotto il principio del riequilibrio della rappresentanza tra uomini e donne: per ciascuna Regione speciale è stata aggiunta, nei rispettivi statuti, la norma secondo cui *“al fine di conseguire l’equilibrio della rappresentanza dei sessi, la medesima legge”*<sup>56</sup> *promuove condizioni di parità per l’accesso alle consultazioni elettorali”*.

La possibilità, in particolare per le Regioni a statuto speciale, di modificare le rispettive leggi elettorali e favorire la presenza delle donne nelle relative Assemblee, si colloca nel contesto della revisione della forma di governo regionale; le Regioni a

---

<sup>51</sup> Vedere pag. 18, nota 44.

<sup>52</sup> La commissione Bicamerale, presieduta dall’onorevole Massimo D’Alema, istituita con legge costituzionale 24 gennaio 1997, n. 1, ha approvato una proposta in data 4 novembre 1997 che è stata successivamente trasmessa alla Camera dei Deputati ; all’articolo 77 veniva affrontato l’argomento della rappresentanza elettiva.

<sup>53</sup> A. PIZZORUSSO e E. ROSSI, *Le azioni positive in materia elettorale in Italia* in B. BECCALLI (a cura di), *DONNE IN QUOTA*, cit., 185.

<sup>54</sup> Tale norma sarebbe stata aggiunta all’articolo 51 della Costituzione. Il progetto costituiva la sintesi dei numerosi progetti di legge che erano stati depositati presso la Camera dei deputati.

<sup>55</sup> Legge costituzionale 31 gennaio 2001, n. 2 recante *“Disposizioni concernenti l’elezione diretta dei Presidenti delle Regioni a statuto speciale e delle province autonome di Trento e Bolzano”*.

<sup>56</sup> Si intende la legge regionale per la definizione della forma di governo regionale, tra cui anche la disciplina dell’elezione del Consiglio regionale.

statuto speciale, con la legge costituzionale n. 2/2001, sono state parificate alle Regioni a Statuto ordinario ed hanno avuto la possibilità di scegliere la propria forma di governo.

In maniera transitoria, è prevista l'elezione diretta del Presidente della Regione<sup>57</sup> che consente una maggiore stabilità che non è più derivante dalla volontà del Consiglio regionale ma dagli stessi meccanismi istituzionali di elezione<sup>58</sup>.

Altro problema, di non facile soluzione, è: l'inserimento nelle leggi elettorali per i Consigli regionali di meccanismi volti a promuovere la parità tra uomini e donne rientra nella discrezionalità del legislatore, oppure si configura come elemento necessario alla luce del nuovo articolo 117, 7° comma, della Costituzione?

L'articolo 117, comma 7, e la legge costituzionale n. 2/2001, anche se in maniera differente, costituiscono uno spaccato significativo della diversa prospettiva aperta dal nuovo Titolo V: l'assunzione della capacità da parte delle Regioni di concorrere alla concreta attuazione dei principi contenuti nella Costituzione unitamente alle leggi dello Stato.

In questa prospettiva la prima parte del 7° comma dell'art.117, laddove prevede che *“le leggi regionali rimuovono ogni ostacolo che impedisce la piena parità degli uomini e delle donne nella vita sociale, culturale ed economica”* non costituisce, secondo l'interpretazione prevalente, né una mera ripetizione del 2° comma dell'articolo 3 Cost., né una norma eccentrica rispetto all'ordinamento regionale.

Altri autori, esaminando le intenzioni emerse all'interno della Commissione Bicamerale, sostengono che la prima parte dell'art.117 avrebbe dovuto più correttamente trovare la propria sede nella parte relativa al Parlamento e che l'attuale collocazione sia probabilmente dovuta a mere ragioni di ordine politico.

Poiché il disegno di legge di revisione costituzionale non riguardava il Parlamento, ma soltanto l'ordinamento federale della Repubblica (Titolo V, parte II, Costituzione), si è probabilmente voluto dare un “segnale” politico senza

---

<sup>57</sup> Il sistema di elezione diretta del Presidente è basato su un particolare meccanismo fiduciario tra Presidente della Giunta e Consiglio regionale in forza del quale una eventuale mozione di sfiducia votata dal Consiglio nei confronti del Presidente stesso comporterebbe le dimissioni dell'intera Giunta e lo scioglimento del Consiglio.

<sup>58</sup> Secondo alcuni autori questo sistema di elezione del Presidente della Regione ben si concilierebbe con una legge elettorale di tipo proporzionale, più adatta alla previsione di meccanismi compensativi della sottorappresentazione femminile. PIZZORUSSO e E.ROSSI., *Le azioni positive in materia elettorale in Italia* in B.BECCALLI (a cura di), *DONNE IN QUOTA*, cit.

preoccuparsi eccessivamente della coerenza sistematica della previsione della norma<sup>59</sup>.

Esaminando, in particolare, le disposizioni dell'articolo 117 e quelle della legge cost. n. 2/2001 si rileva che la seconda è sicuramente più restrittiva, facendo esplicito riferimento alla legge elettorale, poiché si evince la volontà del legislatore di autorizzare misure che intervengano in modo diretto nei meccanismi elettorali.

La legge costituzionale sembra però limitare i possibili interventi poiché fa esclusivo riferimento a misure “*per l'accesso alle consultazioni elettorali*”, escludendo interventi più radicali. La Corte sarà quindi costretta ad un ripensamento poiché aveva affermato, con la sentenza n. 422/1995, che non vi era differenza alcuna tra una legge che incidesse sulla candidabilità o direttamente sull'eleggibilità dei cittadini<sup>60</sup>.

Molto più generica, invece, appare la formulazione adottata nel 7° comma dell'art. 117 Cost. che si limita ad affermare che “*le leggi regionali (...) promuovono la parità di accesso tra donne e uomini alle cariche elettive*”. A tal proposito si potrebbe osservare che la Corte non ha mai sostenuto l'illegittimità di qualunque forma di promozione della parità di accesso tra uomini e donne ; pertanto sarebbero inammissibili solo le misure volte ad assegnare direttamente tali risultati. Con tale interpretazione si verrebbe a neutralizzare il carattere innovativo del comma 7 considerandolo una mera specificazione del principio di uguaglianza sostanziale.

Secondo la maggior parte della dottrina<sup>61</sup>, alla luce del nuovo contesto storico-politico, tale interpretazione non è da condividersi, benché le azioni positive a favore del sesso sottorappresentato necessitino di un riconoscimento costituzionale autonomo, non essendo sufficiente il solo riferimento ai principi di uguaglianza.

Alle nuove disposizioni costituzionali, infatti, sono state date diverse interpretazioni.

In primo luogo è stato sostenuto che, in seguito alle riforme introdotte dalle leggi costituzionali n. 2/2001 e n. 3/2001, la legge regionale possa prevedere quote elettorali a favore delle donne. Al contrario, secondo questa impostazione, queste

---

<sup>59</sup> A. PIZZORUSSO e E. ROSSI., *Le azioni positive in materia elettorale in Italia* in B. BECCALLI (a cura di), *DONNE IN QUOTA*, cit., 185, nota 46.

<sup>60</sup> Posizione peraltro criticata da più parti. Per tutti L. CARLASSARE, *Parere sulla legittimità costituzionale della previsione di una quota del 50% riservata alle candidature femminili*, cit.

stesse quote non possono essere disposte dalla legge statale, poiché la Corte Costituzionale ha negato tale possibilità con la sentenza del 1995.

Tale soluzione, tuttavia, non sembra potersi accogliere perché il nuovo articolo 117 attribuisce alle Regioni una competenza legislativa in materia elettorale di tipo concorrente e non esclusivo: ciò significa che le Regioni sono comunque tenute a rispettare i limiti dei principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato.

Secondo una diversa interpretazione, è stato sostenuto che non sono state costituzionalizzate le quote elettorali vere e proprie, ma solo delle forme di promozione generica della rappresentanza femminile. Tale impostazione, però, non sembra potersi conciliare con una terza interpretazione, sostenuta dalla dottrina maggioritaria<sup>62</sup>, secondo cui il fatto che le quote elettorali siano state costituzionalizzate a livello regionale, potrebbe rendere implicitamente ammissibile le quote elettorali anche a livello statale.

Quest'ipotesi è rafforzata dall'evoluzione giurisprudenziale della Corte di Giustizia della Comunità Europea<sup>63</sup>, dalle disposizioni contenute nel trattato di Amsterdam e dell'art. 23 della Carta di Nizza<sup>64</sup>.

Un altro problema da affrontare è quello delle differenti formulazioni contenute nelle leggi costituzionali n. 2/2001<sup>65</sup> e n. 3/2001<sup>66</sup>, cioè se corrispondano a contenuti normativi diversi e comportino pertanto una diversa valutazione della legislazione regionale attuativa.

Vi sono almeno due dati che parrebbero deporre nel senso di una diversa ampiezza delle due formulazioni e più precisamente nel senso di una maggiore ampiezza di quella contenuta nella legge costituzionale n. 3/2001, infatti:

---

<sup>61</sup> A. DEFFENU, *La parità tra i sessi nella legislazione di alcuni paesi europei*, cit., 639.

<sup>62</sup> Relazione della Prof.ssa E. PALICI di SUNI al Seminario di studi "Modifiche istituzionali e rappresentanza femminile. Strategie a confronto per il riequilibrio della rappresentanza in Italia, Europa e negli Stati Uniti", Orta, 22-23 Novembre 2002.

<sup>63</sup> In tal senso si ricorda la sentenza Marshall del 1997 in cui la Corte si è mostrata favorevole alle azioni positive. Vedi nota 7

<sup>64</sup> Confrontare al Capitolo 1, paragrafo 1.1.

<sup>65</sup> "Al fine di conseguire l'equilibrio della rappresentanza dei sessi, la medesima legge promuove condizioni di parità per l'accesso alle consultazioni elettorali".

<sup>66</sup> "Le leggi regionali rimuovono ogni ostacolo che impedisce la piena parità degli uomini e delle donne nella vita sociale, culturale ed economica e promuovono la parità di accesso tra donne e uomini nelle cariche elettive"

a) nella legge costituzionale n. 2/2001 si affida al legislatore regionale il compito di promuovere “condizioni di parità”, mentre secondo la legge costituzionale n. 3/2001 il legislatore regionale dovrebbe promuovere la “parità di accesso”;

b) la legge costituzionale n. 2/2001 fa riferimento alle “consultazioni elettorali” mentre la legge costituzionale n. 3/2001 si riferisce alle “cariche elettive”.

Una lettura solo formale delle due disposizioni potrebbe condurre a ritenere che nelle Regioni a Statuto speciale il legislatore dovrebbe limitarsi a intervenire sui presupposti di fatto (le condizioni) che limitano la possibilità di accesso delle donne alle consultazioni elettorali; dovrebbe, dunque, rimuovere gli ostacoli che impediscano alle donne di competere con gli uomini nelle consultazioni elettorali, prevedendo, ad esempio, maggiori finanziamenti, maggiori spazi di visibilità e così via.

La stessa lettura formalistica potrebbe indurre a ritenere che nelle Regioni a Statuto ordinario, invece, l'intervento legislativo possa incidere direttamente sull'accesso alle cariche elettive.

Secondo la sentenza della Corte costituzionale n.109/1993<sup>67</sup>, però, non sono ammissibili differenziazioni in ragione della specialità delle Regioni. E' condivisibile, infatti, che una misura legislativa di favore che non sia rivolta all'*intero* gruppo sociale discriminato, ma soltanto a *frazioni* di esso sulla base di un criterio territoriale, finirebbe per riproporre all'interno del gruppo medesimo una condizione di disuguaglianza non meno grave di quella che si trova all'origine del trattamento preferenziale<sup>68</sup>.

In sostanza la presenza delle nuove disposizioni costituzionali indurrebbe a sostenere non solo che una legge che imponga la presenza di candidature dei due sessi nelle liste elettorali debba ritenersi legittima, ma potrebbe essere illegittima la legge regionale che non tenesse conto delle disposizioni costituzionali ora vigenti.

Il problema nasce dal fatto che con la sentenza n. 422/1995 la Corte Costituzionale non si è limitata a ritenere contrastante con gli articoli 3 e 51 Cost. la

---

<sup>67</sup> Si tratta della prima sentenza della Corte Costituzionale in materia di azioni positive; la decisione riguarda varie disposizioni della legge 25 febbraio 1992, n. 215, che prevedono incentivazioni finanziarie a favore di imprese a prevalente partecipazione femminile ovvero a favore di istituzioni volte a promuovere l'imprenditorialità femminile.

<sup>68</sup> G.BRUNELLI. *Le “quote” riprendono quota? ( A proposito di azioni positive in materia elettorale regionale), Le Regioni*, 2001, 537.

legge impugnata (e conseguentemente le altre leggi ad essa equivalenti), ma ha affermato che *“misure quali quelle in esame si pongono irrimediabilmente in contrasto con i principi che regolano la rappresentanza politica, quali si configurano in un sistema fondato sulla Democrazia pluralistica, connotato essenziale e principio supremo della nostra Repubblica<sup>69</sup>”*, cosicché ci si chiede se la Corte Costituzionale possa, ad oggi, dichiarare illegittime le norme sul riequilibrio della rappresentanza.

Si deve, nondimeno rilevare che, rispetto alla decisione del 1995, un mutato contesto culturale e sociale potrebbe fungere da punto di appoggio per un eventuale inversione giurisprudenziale; infatti sul tema della parità uomo/donna sta maturando un consenso tale per cui una legge di revisione costituzionale probabilmente avrebbe in sé un surplus di consenso politico che difficilmente la Corte Costituzionale potrebbe ignorare. Infatti, una inversione di tendenza si rileva già nella sentenza n. 49/2003, come si osserverà nel prosieguo<sup>70</sup>.

Se si tiene quindi in considerazione che la norma introdotta negli statuti speciali fa espresso riferimento all'atto (la legge regionale per l'elezione dei consiglieri regionali) e alla fase in cui introdurre le azioni positive (l'accesso alle cariche elettorali), si può ragionevolmente ritenere che essa non introduca una scelta meramente facoltativa, ma che ponga le misure volte a promuovere le condizioni di parità come contenuto necessario delle leggi elettorali.

In particolare nello statuto speciale per il Trentino Alto Adige, l'articolo 47<sup>71</sup> non si limita a ripetere che la legge provinciale *“promuove condizioni di parità per*

---

<sup>69</sup> Punto 7 del Considerato in Diritto nella sentenza n. 422/1995 in *Giur.Cost.*, 1995, 3265.

<sup>70</sup> Vedi capitolo 8

<sup>71</sup> Art. 47 della legge costituzionale 20 febbraio 1948, n. 5: *“Sono organi della Provincia: il Consiglio provinciale la Giunta provinciale e il Presidente della Provincia. In armonia con la Costituzione e i principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica, con il rispetto degli obblighi internazionali e con l'osservanza di quanto disposto dal presente Capo, la legge Provinciale, approvata dal Consiglio provinciale con la maggioranza assoluta dei suoi componenti, determina la forma di governo della Provincia e, specificatamente, le modalità di elezione del Consiglio provinciale, del Presidente della Provincia e degli assessori, i rapporti tra gli organi della Provincia, la presentazione e l'approvazione della mozione motivata di sfiducia nei confronti del Presidente della Provincia, i casi di ineleggibilità e di incompatibilità alle predette cariche, nonché l'esercizio del diritto di iniziativa popolare delle leggi provinciali e del referendum provinciale abrogativo, propositivo e consultivo. Al fine di conseguire l'equilibrio della rappresentanza dei sessi, la medesima legge promuove condizioni di parità per l'accesso alle consultazioni elettorali. Le dimissioni contestuali della maggioranza dei componenti il Consiglio provinciale comportano lo scioglimento del Consiglio stesso e l'elezione contestuale del nuovo Consiglio e del Presidente della Provincia, se eletto a suffragio universale e diretto. Nel caso in cui il Presidente della Provincia sia eletto dal Consiglio provinciale, il Consiglio è sciolto quando non sia in grado di funzionare per l'impossibilità di formare una maggioranza entro novanta giorni dalle elezioni o dalle dimissioni del Presidente stesso. Nella Provincia autonoma di Bolzano il Consiglio provinciale è eletto con sistema proporzionale. Qualora preveda l'elezione del Presidente della Provincia di Bolzano a suffragio universale e diretto, la legge provinciale è approvata con la*

*l'accesso alle consultazioni elettorali*”, ma precisa il fine cui quella promozione di condizioni miri, cioè a conseguire *“l'equilibrio della rappresentanza dei sessi”*<sup>72</sup>.

Si tratterebbe di dare attuazione a un interesse costituzionalmente protetto, ovvero che i soggetti appartenenti al sesso sottorappresentato abbiano la possibilità, o meglio la *garanzia*, di accedere ad una quota significativa di posizioni nelle liste elettorali (la legge costituzionale n. 2/2001 prevede, infatti, che la legge regionale per l'elezione del Consiglio promuova condizioni di parità per l'accesso alle consultazioni elettorali)<sup>73</sup>.

Si segnala, infine, che anche la legislazione provinciale e degli enti locali<sup>74</sup> ha ripreso tali principi.

Alla luce, quindi, del rinnovato contesto costituzionale italiano e del nuovo orientamento europeo, sia a livello dei singoli paesi, quali ad esempio la Francia, sia a livello delle istituzioni europee che hanno più volte ribadito la necessità per gli Stati membri di recepire il principio della parità tra uomini e donne, ci si chiede se la Corte costituzionale possa dichiarare nuovamente illegittime le norme sul riequilibrio della rappresentanza con le stesse argomentazioni addotte nel 1995.

---

*maggioranza dei due terzi dei componenti il Consiglio provinciale. Le leggi provinciali di cui al secondo e al terzo comma non sono comunicate al Commissario del Governo ai sensi del primo comma dell'articolo 55. Su di esse il Governo della Repubblica può promuovere la questione di legittimità costituzionale dinanzi alla Corte costituzionale entro trenta giorni dalla loro pubblicazione. Le leggi provinciali di cui al secondo comma sono sottoposte a referendum provinciale, la cui disciplina è prevista da apposita legge di ciascuna Provincia, qualora entro tre mesi dalla loro pubblicazione ne faccia richiesta un cinquantesimo degli elettori o un quinto dei componenti del Consiglio provinciale. La legge sottoposta a referendum non è promulgata se non è approvata dalla maggioranza dei voti validi. Se le leggi sono state approvate a maggioranza dei due terzi dei componenti il Consiglio provinciale, si fa luogo a referendum soltanto se, entro tre mesi dalla loro pubblicazione, la richiesta è sottoscritta da un quindicesimo degli aventi diritto al voto per l'elezione del Consiglio provinciale”.*

<sup>72</sup> L. CARLASSARE *Parere sulla legittimità costituzionale della previsione di una quota del 50 % riservata alle candidature femminili* (parere richiesto dalla Provincia di Bolzano), cit.

<sup>73</sup> A. DEFFENU, *La parità tra i sessi nella legislazione elettorale di alcuni paesi Europei in Diritto pubbl.* 2000, 632, adesivamente E. PALICI DI SUNI, *Le ragioni delle donne e le donne nelle regioni in Riv. Dir. Pubbl. Comp. ed Europeo*, 2001, 618.

<sup>74</sup> Il D. Lgs. n. 267/2000 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali), all'articolo 6, comma 3, prevede infatti: *“gli statuti comunali e provinciali stabiliscono norme (...) per promuovere la presenza di entrambi i sessi nelle giunte e negli organi collegiali del comune e della provincia, nonché degli enti, aziende ed istituzioni da essi dipendenti”.*