

8. Conclusioni alla luce della sentenza della Corte costituzionale n. 49 del 13 febbraio 2003

A questo punto occorre chiedersi quali tipologie di azioni positive potranno essere adottate dalle Regioni sulla base delle recenti revisioni costituzionali. In particolare, potrà ritenersi consentito l'inserimento nelle leggi elettorali di norme antidiscriminatorie, che stabiliscono una riserva di posti per le candidature femminili? O si dovrà piuttosto intervenire sulle materie in genere affidate alla c.d. legislazione elettorale "di contorno", risultando comunque insuperabile il divieto delle quote riservate alle donne derivante dalla sentenza n. 422/1995?

I parametri costituzionali che hanno condotto, in tale pronuncia, alla dichiarazione di incostituzionalità sono, come sopra rilevato, l'articolo 3, comma 1, e soprattutto l'articolo 51, comma 1: posto che le due norme, secondo la Corte, *"garantiscono l'assoluta eguaglianza fra i due sessi nella possibilità di accedere alle cariche pubbliche elettive, nel senso che l'appartenenza all'uno o all'altro sesso non può mai essere assunta a requisito di eleggibilità, ne consegue che altrettanto deve affermarsi per quanto riguarda la "candidabilità"*.

L'argomentazione utilizzata dalla Corte costituzionale, come già rilevato, è stata da più parti criticata in dottrina, contestandosi in particolare la sostanziale equiparazione tra «candidabilità» ed «eleggibilità», poiché la «candidabilità», come *possibilità di accedere alle candidature*, dovrebbe essere piuttosto considerata alla stregua di un presupposto di fatto per l'esercizio del diritto all'elettorato passivo.

Sarebbe pertanto necessario che il legislatore regionale, per assolvere al proprio compito, si orientasse verso misure positive che non alterino la struttura stessa della rappresentanza: ancora una volta, è la Corte costituzionale a precisarlo riferendosi alla possibilità per il legislatore di individuare "interventi di altro tipo" (rispetto alla riserva di quote nelle liste elettorali) per *"favorire l'effettivo riequilibrio dei sessi nel conseguimento delle cariche pubbliche elettive"*¹¹³.

Dovrà trattarsi, in particolare, di misure che, incidendo sul diritto politico di elettorato passivo, non derogino alla regola di bilanciamento enunciata nella sentenza n. 422, secondo cui il diritto oggetto del trattamento privilegiato deve

comunque essere reperibile sul mercato, in modo che il soggetto escluso dal trattamento medesimo si trovi in grado, sia pure affrontando maggiori difficoltà, di soddisfare in altro modo le proprie aspirazioni.

Sotto questo aspetto potrebbero, ad esempio, considerarsi compatibili con i principi costituzionali incentivi di natura finanziaria rivolti a favorire le candidature femminili, oppure deroghe alla parità di trattamento quanto all'accesso ai mezzi di informazione per assicurare alle donne candidate una maggiore visibilità.

Ancora, si potrebbe pensare all'incentivazione delle elezioni "primarie", attraverso forme di consultazione preventiva degli elettori che garantiscano modalità trasparenti nella selezione delle candidature, e nel cui ambito proprio le candidature femminili potrebbero essere promosse con apposite campagne di comunicazione (opportunamente finanziate).

Con l'avvertenza, suggerita dalla dottrina, che l'azione positiva resta comunque uno strumento da maneggiare con grande cautela anche quando non assuma la forma forte della riserva di quota. Va infatti ricordato, come rilevato da alcuni autori¹¹⁴, che "la più blanda delle azioni positive lascia sul campo [...] almeno qualche vittima, perché giocoforza altera le condizioni in cui altrimenti si sarebbe svolta la partita", rendendo evidente l'antitesi tra eguaglianza formale ed eguaglianza sostanziale, cioè tra l'eguaglianza che ha per destinatario il singolo e quella che, considerando invece intere categorie sociali, finisce inevitabilmente per sacrificare la posizione di individui "responsabili" di appartenere a un gruppo non svantaggiato.

Le predette riflessioni dovrebbero oggi armonizzarsi con quanto affermato, con una prevedibile inversione di tendenza rispetto alla sentenza del 1995, dalla Corte costituzionale in una recentissima pronuncia.

La Corte Costituzionale, con sentenza n. 49/2003, pubblicata il 13 febbraio, ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale relativa agli articoli 2, comma 1, 27, della legge regionale della Valle d'Aosta recante: "Modificazioni alla legge regionale 12 gennaio 1993, n. 3 (Norme per l'elezione del Consiglio regionale della Valle d'Aosta)", sollevata dal Governo, in riferimento agli articoli 3, primo comma, e 51, primo comma, della Costituzione.

¹¹³ Punto 7 del Considerato in Diritto della sentenza n. 422/1995

¹¹⁴ Per tutti M. AINIS, *Cinque regole per le azioni positive*, cit., 364.

Il Governo ha promosso questione di legittimità costituzionale della delibera legislativa citata, approvata dal Consiglio regionale a maggioranza di due terzi dei componenti il 25 luglio 2002, e pubblicata per notizia nel *Bollettino Ufficiale* della Regione del 2 agosto 2002. Successivamente alla proposizione del ricorso, la legge regionale impugnata – una volta decorso il termine per la richiesta di *referendum* – fu promulgata e pubblicata come legge regionale 13 novembre 2002, n. 21.

Le disposizioni impugnate stabiliscono, al comma 2, che le liste elettorali devono comprendere “*candidati di entrambi i sessi*”; a sua volta il nuovo art. 9, comma 1, lettera *a*), della legge elettorale, sostituito dall’art. 7, comma 1, della legge impugnata, prevede che vengano dichiarate non valide dall’ufficio elettorale regionale le liste presentate che non corrispondano alle condizioni stabilite, fra cui quella “*che nelle stesse siano presenti candidati di entrambi i sessi*”.

Il Governo ha sostenuto che le predette disposizioni¹¹⁵, ovvero quelle di cui agli articoli 7 e 2, limitano di fatto il diritto di elettorato passivo.

Richiamandosi alla sentenza della stessa Corte n. 422 del 1995, che dichiarò l’illegittimità costituzionale di diverse disposizioni di legge prevedenti l’obbligo di riservare a candidati di ciascuno dei due sessi quote minime di posti, il Governo ha osservato che l’appartenenza all’uno o all’altro sesso non può mai essere assunta come requisito di eleggibilità, né quindi come requisito di “candidabilità”, poiché questa sarebbe presupposto della eleggibilità. Pertanto contrasterebbe con il principio di eguaglianza nell’accesso alle cariche elettive, sancito dall’art. 3, primo comma, e dall’art. 51, primo comma, della Costituzione.

Ad avviso del Governo ricorrente, infine, anche la semplice previsione della necessaria presenza in ogni lista di candidati dei due sessi non si differenzerebbe sostanzialmente, da questo punto di vista, dalla previsione di una “quota” di riserva di candidature all’uno e all’altro sesso.

La Corte ha dichiarato, in via preliminare, inammissibile la richiesta di intervento in giudizio da parte delle Consulte femminili della Campania e della Valle d’Aosta, poiché, ad avviso della Corte, nei giudizi di legittimità costituzionale promossi in via principale non è prevista la possibilità di intervento di soggetti diversi dal titolare

delle competenze legislative in contestazione o con queste comunque connesse, come già affermato in altre sentenze¹¹⁶.

La Corte ha poi, nel merito, dichiarato infondata la questione per le ragioni che seguono.

In primo luogo, è stato affermato che le disposizioni contestate non pongono l'appartenenza all'uno o all'altro sesso come requisito ulteriore di eleggibilità, e nemmeno di "candidabilità" dei singoli cittadini. L'obbligo imposto dalla legge e la conseguente sanzione di invalidità, concernono solo le liste e i soggetti che le presentano.

In secondo luogo, la misura prevista dalla legge impugnata, ha osservato la Corte, non può qualificarsi come una di quelle "*misure legislative, volutamente diseguali*", che "*possono certamente essere adottate per eliminare situazioni di inferiorità sociale ed economica, o, più in generale, per compensare e rimuovere le disuguaglianze materiali tra gli individui (quale presupposto del pieno esercizio dei diritti fondamentali)*". La Corte stessa ha ancora ritenuto che dette misure non possano "*incidere direttamente sul contenuto stesso di quei medesimi diritti, rigorosamente garantiti in egual misura a tutti i cittadini in quanto tali*", tra cui, in particolare, il diritto di elettorato passivo (vedi sentenza n. 422 del 1995).

Nel caso di specie non è infatti prevista, a giudizio della Corte, alcuna misura di "disuguaglianza" allo scopo di favorire individui appartenenti a gruppi svantaggiati, o di "compensare" tali svantaggi attraverso risultati legislativamente attribuiti. Non vi è, insomma, nessuna incidenza diretta sul contenuto dei diritti fondamentali dei cittadini, dell'uno o dell'altro sesso, tutti egualmente eleggibili sulla base dei soli ed eguali requisiti prescritti.

In altri termini, le disposizioni in esame stabiliscono un vincolo non già all'esercizio del voto o all'esplicazione dei diritti dei cittadini eleggibili, ma alla formazione delle libere scelte dei partiti e dei gruppi che formano e presentano le liste elettorali, precludendo loro la sola possibilità di presentare liste formate da candidati tutti dello stesso sesso.

¹¹⁵ L'art. 7 in quanto espressamente condiziona la validità delle liste alla presenza di candidati di entrambi i sessi, l'art. 2 in quanto venga interpretato non come semplice indicazione programmatica, ma come disposizione vincolante in sede di controllo della validità delle liste presentate

¹¹⁶ In particolare nelle sentenze n. 353 del 2001 e n. 533 del 2002.

Tale vincolo negativo opera soltanto nella fase anteriore alla vera e propria competizione elettorale, e non incide su di essa. La scelta degli elettori tra le liste e fra i candidati, e l'elezione di questi, non sono in alcun modo condizionate dal sesso dei candidati: tanto meno in quanto, nel caso di specie, l'elettore può esprimere voti di preferenza, e l'ordine di elezione dei candidati di una stessa lista è determinato dal numero di voti di preferenza da ciascuno ottenuti. A sua volta, la parità di *chances* fra le liste e fra i candidati della stessa lista non subisce alcuna menomazione.

Non può, d'altronde, dirsi che la disciplina così imposta non rispetti la parità dei sessi, cioè introduca differenziazioni in relazione al sesso dei candidati o degli aspiranti alla candidatura: sia perché la legge fa riferimento indifferentemente a candidati "di entrambi i sessi", sia perché da essa non discende alcun trattamento diverso di un candidato rispetto all'altro in ragione del sesso.

Il vincolo che la normativa impugnata introduce alla libertà dei partiti e dei gruppi che presentano le liste deve essere valutato, oggi, anche alla luce di un quadro costituzionale di riferimento che si è evoluto rispetto a quello in vigore all'epoca della precedente pronuncia.

La legge costituzionale n. 2 del 2001, integrando gli statuti delle Regioni ad autonomia differenziata, ha espressamente attribuito alle leggi elettorali di tali Regioni il compito di promuovere "*condizioni di parità per l'accesso alle consultazioni elettorali*", e ciò proprio "*al fine di conseguire l'equilibrio della rappresentanza dei sessi*"¹¹⁷.

Le nuove disposizioni costituzionali, cui si aggiunge l'analoga previsione del nuovo art. 117, settimo comma, della Costituzione, pongono dunque esplicitamente l'obiettivo del riequilibrio e stabiliscono come doverosa l'azione promozionale per la parità di accesso alle consultazioni, riferendoli specificamente alla legislazione elettorale.

"La finalità di conseguire una «parità effettiva» fra uomini e donne anche nell'accesso alla rappresentanza elettiva", secondo la Corte, "*è positivamente*

¹¹⁷ Art. 15, secondo comma, secondo periodo, statuto Valle d'Aosta; e nello stesso senso, anche testualmente, art. 3, primo comma, secondo periodo, statuto speciale per la Sicilia, modificato dall'art. 1 della legge costituzionale n. 2 del 2001; art. 15, secondo comma, secondo periodo, statuto speciale per la Sardegna, modificato dall'art. 3 della legge costituzionale n. 2 del 2001; art. 47, secondo comma, secondo periodo, statuto speciale per il Trentino-Alto Adige/Südtirol, modificato dall'art. 4 della legge costituzionale n. 2 del 2001; art.

apprezzabile dal punto di vista costituzionale e trova larghi riconoscimenti e realizzazioni in molti ordinamenti democratici, e anche negli indirizzi espressi dagli organi dell'Unione europea, ed è collegata alla constatazione, storicamente incontrovertibile, di uno squilibrio di fatto tuttora esistente nella presenza dei due sessi nelle assemblee rappresentative, a sfavore delle donne. Squilibrio riconducibile sia al permanere degli effetti storici del periodo nel quale alle donne erano negati o limitati i diritti politici, sia al permanere, tuttora, di ben noti ostacoli di ordine economico, sociale e di costume suscettibili di impedirne una effettiva partecipazione all'organizzazione politica del Paese”.

Un aspetto, se non decisivo, certo assai influente del fenomeno è costituito dai comportamenti di fatto prevalenti nell'ambito dei partiti e dei gruppi politici che operano per organizzare la partecipazione politica dei cittadini, anche e principalmente attraverso la selezione e la indicazione dei candidati per le cariche elettive. Così che, già in passato, la Corte ha espresso una valutazione positiva di misure – tendenti ad assicurare *“l'effettiva presenza paritaria delle donne (...) nelle cariche rappresentative”* – *“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”* (sentenza n. 422 del 1995), sul modello di iniziative diffuse in altri paesi europei.

Le disposizioni impugnate della legge elettorale della Valle d'Aosta operano sul terreno della organizzazione della partecipazione politica dei cittadini, attraverso la selezione e l'indicazione dei candidati, introducendo un vincolo legale rispetto alle scelte di chi forma e presenta le liste. Quello che, insomma, già si auspicava potesse avvenire attraverso scelte statutarie o regolamentari dei partiti (i quali però, finora, in genere non hanno mostrato grande propensione a tradurle spontaneamente in atto con regole di autodisciplina previste ed effettivamente seguite) è qui perseguito come effetto di un vincolo di legge. Un vincolo che si giustifica pienamente alla luce della finalità promozionale oggi espressamente prevista dalla norma statutaria.

Detto vincolo, per la sua portata oggettiva, non appare nemmeno tale da incidere propriamente, in modo significativo, sulla realizzazione dell'obiettivo di un

12, secondo comma, secondo periodo, statuto speciale per il Friuli-Venezia Giulia, modificato dall'art. 5 della legge costituzionale n. 2 del 2001

riequilibrio nella composizione per sesso della rappresentanza. Infatti, esso si esaurisce nell'impedire che, nel momento in cui si esplicano le libere scelte di ciascuno dei partiti e dei gruppi in vista della formazione delle liste, si attui una discriminazione sfavorevole ad uno dei due sessi, attraverso la totale esclusione di candidati ad esso appartenenti. Le "condizioni di parità" fra i sessi, che la norma costituzionale richiede di promuovere, sono qui imposte nella misura minima di una non discriminazione, ai fini della candidatura, a sfavore dei cittadini di uno dei due sessi.

In definitiva, posto che il vincolo resta limitato al momento della formazione delle liste, e non incide in alcun modo sui diritti dei cittadini, sulla libertà di voto degli elettori e sulla parità di *chances* delle liste e dei candidati e delle candidate nella competizione elettorale, né sul carattere unitario della rappresentanza elettiva, la misura disposta può senz'altro ritenersi una legittima espressione sul piano legislativo dell'intento di realizzare la finalità promozionale espressamente sancita dallo statuto speciale in vista dell'obiettivo di equilibrio della rappresentanza.

Per la prima volta, quindi, grazie alle previsioni costituzionali introdotte dalle leggi n. 2/2001 e n. 3/2001, la Corte riconosce la legittimità delle azioni positive nell'ambito della rappresentanza, con una chiara inversione di rotta rispetto alla sentenza emanata nel 1995.

Si riconosce che la sottorappresentazione delle donne nelle Assemblee elettive è un problema reale e che richiede soluzioni normative che accompagnino questa crescita.

E' un'indicazione preziosa sia per le altre Regioni a Statuto speciale, sia per quelle a Statuto ordinario, che si possono avvalere di una norma analoga prevista nella riforma del Titolo V, parte II, della Costituzione, che non può non avere concreti riflessi nei nuovi statuti regionali, attualmente in fase di riscrittura.

Per quanto la legge della Valle d'Aosta non preveda delle vere e proprie "quote elettorali" nella loro comune accezione, ma preveda esclusivamente l'obbligatoria presenza nelle liste elettorali di rappresentanti di entrambi i sessi, vi è un esplicito riconoscimento, da parte della Corte, della valenza innovativa della riforma costituzionale, per ciò che concerne sia la legislazione nazionale (vedi la nuova

formulazione dell'articolo 51 Cost.), sia la legislazione regionale (vedi articolo 117, 7° comma, Cost.).