

Le regole sulla partecipazione delle donne in politica: dalle cosiddette “quote rosa” al rinnovato quadro costituzionale

di Isabella Salza

In corso di pubblicazione sulla rivista “Rassegna parlamentare” n. 1/2008

SOMMARIO: 1. L’originario rifiuto della Corte costituzionale agli interventi legislativi antidiscriminatori per promuovere la parità tra i sessi nell’accesso alle cariche elettive. 2. Il *revirement* giurisprudenziale sull’attuazione delle pari opportunità nella rappresentanza politica. 3. 1. Le novelle costituzionali d’inizio secolo: la rinuncia al primato del parametro di eguaglianza formale nell’interpretazione dei diritti politici 3.2. Una prima lettura delle norme statutarie sulla *par condicio* nella sfera pubblica. 4. Le regole elettorali ed il ruolo dei partiti.

1. L’originario rifiuto della Corte costituzionale agli interventi legislativi antidiscriminatori per promuovere la parità tra i sessi nell’accesso alle cariche elettive

La legittimità di scelte legislative tese ad eliminare lo squilibrio tra gli uomini e le donne nella rappresentanza politica è stata oggetto del sindacato costituzionale in due importanti pronunce, caratterizzate dalla radicale differenza delle conclusioni a cui il giudice delle leggi è pervenuto. Nella prima sentenza, la n. 422 del 1995, il *thema decidendum* concerneva la costituzionalità dell’art. 5, comma 2 della legge n. 81 del 1993 (relativa all’elezione diretta del sindaco, dei presidenti della provincia, dei consigli provinciali e regionali), che prevedeva: «Nelle liste dei candidati nessuno dei due sessi può essere *di norma* rappresentato in misura superiore ai due terzi»¹, con gli articoli 3, comma 1; 51, comma 1 e 49 Cost.

Attraverso disposizioni normative dirette a perseguire le pari opportunità in materia elettorale, il legislatore statale intendeva muoversi lungo il percorso intrapreso con la legislazione positiva del biennio 1991-92², la cui costituzionalità era stata confermata alla luce del «dovere fondamentale» della Repubblica ex art. 3, comma 2 Cost. In particolare, con la sentenza n. 109 del 1993 si era convalidata una disciplina ad effetto “discriminante”, qualora essa fosse necessaria ad impedire che sesso, razza, lingua, religione, opinioni

¹ Il corsivo è aggiunto. L’inciso “di norma” è stato oggetto di un dibattito tra il Consiglio di Stato, che aveva adito la Corte poiché riteneva l’espressione in parola precettiva (da cui discendeva l’illegittimità di una lista che avesse compreso candidati di uno dei due sessi in misura inferiore ad un terzo), e i TAR della Calabria e del Friuli Venezia Giulia. Quest’ultimi sostenevano il carattere “esortativo”, “sollecitatorio” ed “ottativo” del disposto ritenuto non cogente (Parere del Consiglio di Stato, Adunanza plenaria, 24 giugno 1993, n. 60; T.A.R. Calabria-Catanzaro, 14 luglio 1993, n. 620 e T.A.R. Friuli Venezia Giulia, 8 luglio 1993, n. 384. Entrambe le pronunce della giurisprudenza amministrativa sono reperibili in *Tribunali amministrative regionali*, 1993, vol. I, rispettivamente alle pagine 3429 e ss e 3126 e ss). A risolvere i problemi interpretativi ed applicativi cui la disposizione dava adito, nonostante le precisazioni del Ministero dell’interno, che aveva inviato un’apposita circolare (n. 64/93) nella quale si sosteneva la natura programmatica della regola sulla rappresentanza dei due sessi nelle liste; è intervenuto il legislatore (legge del 15 ottobre 1993, n. 415), che ha eliminato l’equivoca espressione “di norma”.

² *In species*, la legge del 10 aprile 1991, n. 125, *Azioni positive per la realizzazione della parità uomo-donna nel lavoro* e la legge del 25 febbraio 1992, n. 215, *Azioni positive per l’imprenditoria femminile*. Con tutta evidenza, il legislatore ordinario riteneva che la questione relativa all’incremento della rappresentanza femminile nelle istituzioni politiche rientrasse nel programma volto a realizzare l’eguaglianza sostanziale. E’ da rilevare, inoltre, la concomitanza tra la sentenza n. 109 del 1993, decisa il 24 marzo 1993 e la legge n. 81/1993, promulgata il 25 marzo dello stesso anno.

politiche, condizioni personali e sociali si trasformassero, a loro volta, in una discriminazione *de facto*, vale a dire in un motivo di handicap sociale. Conformi all'orientamento giurisprudenziale sembravano le opzioni normative del 1993, che incidevano sulla disparità delle condizioni di partenza tra i sessi nella competizione elettorale.

Tale programma, però, è stato sconfessato dalla Consulta perché, a suo giudizio, l'art. 5, comma 2 della legge n. 81/1993 era in contrasto con il principio di eguaglianza formale, in quanto non si proponeva il solo obiettivo di rimuovere gli ostacoli che impedivano alle donne di raggiungere determinati fini, ma attribuiva loro dei *risultati concreti*, incidendo così sul contenuto degli stessi diritti fondamentali indistintamente garantiti a tutti i cittadini. Nella fattispecie, l'assoluta ed inderogabile parità tra uomo e donna ad essere eletti nelle assemblee legislative alla luce degli articoli 3, comma 1 e 51, comma 1 Cost. (non ancora novellato); dai quali discendeva l'irrelevanza giuridica del genere ai fini dell'eleggibilità e della candidabilità³. Ad avviso della Corte, la disposizione censurata poteva essere configurata come una «sorta di azione positiva»⁴ e perciò era fonte di *reverse discrimination*, poiché riservava alle donne una tutela preferenziale in base al sesso. Su questo presupposto, la pronuncia di illegittimità costituzionale era stata estesa a tutte quelle disposizioni, statali e regionali varate nel 1993, che prevedevano l'applicazione, in forme diverse, di misure che perseguivano l'incremento della rappresentanza femminile per «la sostanziale identità dei contenuti normativi»⁵.

Vale la pena ricordare che, nell'interpretazione giurisprudenziale, le azioni positive si presentano come «trattamenti di favore» nei confronti delle categorie svantaggiate, nonché «discipline giuridiche differenziate», le quali compensano disparità di fatto mediante l'attribuzione *ex lege* di vantaggi «speciali e diversi» a coloro che subiscono una discriminazione⁶. Giusta la definizione, ritenere che la previsione di un trattamento eguale tra i candidati e le candidate potesse essere compreso nello schema della legislazione premiale è sembrato una forzatura. Non solo, ma se «la possibilità di essere presentato candidato (...) non è che la condizione *pregiudiziale e necessaria* per poter essere eletto e per beneficiare quindi in concreto del diritto di elettorato passivo»⁷, allora il divieto di liste monosesso, discendente dalla disposizione impugnata, poteva essere qualificato come l'evocata *condicio*

³ L'equiparazione tra eleggibilità e candidabilità è stata giudicata "apodittica" laddove si consideri che una simile circostanza poteva verificarsi solo nelle ipotesi di legislazione elettorale che, attraverso vincoli di quota, riuscisse a predeterminare i risultati elettorali. Diverso, invece, era il contesto in cui si muoveva la legge n. 81 del 1993, poiché in presenza di sistemi elettorali che garantivano meccanismi di scelta tra i candidati, i "tetti massimi" alla candidatura di entrambi i sessi miravano a rimuovere gli ostacoli sociali che limitavano la possibilità di essere eletti sia per gli uomini che per le donne; cfr U. DE SIERVO *La mano pesante...cit.*, p. 3270.

⁴ Cfr la sentenza n. 422 del 1995, punto 5 delle Considerazioni in diritto.

⁵ Per quanto riguarda l'elenco delle disposizioni statali e regionali dichiarate illegittime, cfr punto 8 delle Considerazioni in diritto della sentenza n. 422 del 1995. Una simile applicazione dell'art. 27 della legge n. 87/1953, che consente di estendere la declaratoria di illegittimità costituzionale alle norme analoghe a quella sottoposta a giudizio, è stata definita "anomala", in quanto le disposizioni in parola prescrivevano tecniche tra loro differenti per aumentare la presenza delle donne nelle liste elettorali; cfr, U. DE SIERVO, *La mano pesante della Corte sulle "quote" nelle liste elettorali*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1995, p. 3269 e L. CARLASSARE, *La rappresentanza femminile. Principi formali ed effettività*, in A. del Re e F. Bimbi (a cura di); *Genere e democrazia*, Torino, 1997, p. 83. *Contra*, si è osservato che le difformità contenutistiche fossero "non determinanti", poiché le normative censurate erano accomunate da una medesima *ratio* che giustificava l'estensione analogica d'incostituzionalità; cfr G. BRUNELLI, *Elettorato attivo e passivo (e applicazione estesa dell'illegittimità consequenziale) in due recenti pronunce costituzionali*, in *Giurisprudenza costituzionale*, p. 3280. E' sembrato decisivo, tra l'altro, il carattere di "politicità" della materia elettorale e la sua attitudine ad incidere sui rapporti di forza che solitamente si istaurano tra gli organi rappresentativi; cfr G. BRUNELLI, *Ibid.*, p. 3281-3282.

⁶ Cfr sentenza n. 109 del 1993, punto 2.2 delle Considerazioni in diritto.

⁷ Cfr la sentenza n. 422 del 1995, punto 4 delle Considerazioni in diritto. Corsivo aggiunto.

ed era perciò indispensabile a rendere effettivo per entrambi i sessi il diritto di essere eletti⁸. Non si trattava, allora, di garantire alle donne il “punto d’arrivo”, né di attribuire *legislativamente* vantaggi alle “discriminate”, ma piuttosto di promuovere modalità selettive antidiscriminatorie indifferentemente applicabili⁹.

Infatti, l’art. 5, comma 2 della legge n. 81/1993 disciplinava la predisposizione delle candidature, e cioè l’*origine* dello squilibrio. E’ proprio in questa fase che da sempre si verifica una situazione di disuguaglianza sostanziale tra gli uomini e le donne, essendo le seconde di fatto svantaggiate dalle scelte partitiche. Muovendo da tale circostanza, il fermo sbarramento della Consulta è sembrato “viziato” non solo perché essa aveva giudicato in modo eguale disposizioni tra loro profondamente divergenti, quanto alle tecniche da utilizzare per incrementare la presenza delle donne nelle liste elettorali, ma anche perché trasformava la formula neutrale della normativa oggetto del suo giudizio, in un trattamento differenziato¹⁰. Siffatta conclusione conseguiva dall’aver trasposto il “*favor*” per il sesso femminile, tutto interno alla *mens legis*, che la stessa Corte dichiara di evincere dal dibattito parlamentare¹¹, nell’enunciato legislativo impugnato.

Per di più, in quanto catalogata come intervento legislativo di tipo “premiabile”, la normativa in esame si scontrava con la nozione classica della rappresentanza politica¹², quale

⁸ La stessa dottrina che ha condiviso le conclusioni della sentenza n. 422 del 1995, ha riconosciuto l’idoneità della formula utilizzata nella legge n. 81: “nessuno dei due sessi può essere rappresentato..”, ad essere impiegata in futuro anche per fornire una garanzia alle candidature maschili; si vedano, al riguardo, le considerazioni di G. BRUNELLI, *L’alterazione ...cit.*, p. 567. Tra l’altro, la Corte costituzionale, nell’ordinanza n. 172 del 2001, ha asserito che la *ratio* di una disposizione emanata per consentire la partecipazione femminile possa modificarsi in ragione del mutato contesto storico, assumendo un significato e una funzione diversi.

⁹ La natura neutrale della disposizione censurata consentiva non tanto di assicurare risultati al genere femminile, inseguendo un tipo di eguaglianza che tratta gli uomini *equally*; bensì di intervenire sul “punto di partenza” ispirandosi, piuttosto, ad un modello di eguaglianza formale, secondo la quale gli individui sono trattati *as equals*. Si veda, per la distinzione tra “eguaglianza nel punto di partenza” ed “eguaglianza nel punto di arrivo”, quali programmi per realizzare le pari opportunità, M. AINIS, *L’eccezione e la sua regola*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1993, p. 892.

¹⁰ Le ragioni che possono aver spinto la Corte costituzionale ad assumere un atteggiamento di ferma condanna dell’art. 5, comma 2 della legge n. 81/1993 potrebbero essere rintracciate nella finalità di espungere dall’ordinamento giuridico quelle misure legislative giudicate idonee a recare “quote rigide”. Una simile circostanza era stata intravista nel disposto dell’art.1, lett. e) della legge n. 277/1993 (anch’essa travolta dalla pronuncia d’incostituzionalità) relativa all’elezione della Camera dei deputati, in quanto imponeva l’alternanza dei sessi tra le liste, ciò che pareva influenzare in modo decisivo la composizione della stessa Assemblea. Infatti, la previsione che i candidati risultassero eletti «secondo l’ordine progressivo di presentazione», la trasformava in una “lista bloccata”; cfr, in proposito, G. BRUNELLI, *L’alterazione del concetto di rappresentanza politica: leggi elettorali e “quote” riservate alle donne*, in *Diritto e società*, 1994; p. 567 e le osservazioni sulla legge n. 277/1993 di L. CARLASSARE, *La rappresentanza femminile...cit.*, p. 84. Si vedano, in proposito, le puntuali considerazioni di A. PIZZORUSSO e E. ROSSI, i quali ritengono che l’elettore in ogni caso, e con qualunque sistema elettorale, si trova comunque di fronte ad una lista da altri predisposta, in *Le azioni positive in materia elettorale in Italia*, in B. BECCALLI (a cura di), *Donne in quota*, Milano, 1999, p. 180 ss, *spec. nota* 38.

¹¹ Al riguardo, indicative potrebbero essere state le parole della senatrice Tossi Brutti, la quale, nel precisare le finalità perseguite dalla legge n. 81/1993, affermava che essa era tesa a: «superare un grave deficit della nostra democrazia, una distorsione vera e propria della rappresentanza politica che vede le cittadine, quindi la componente femminile della collettività, fortemente sottorappresentate nelle assemblee elettive». Si vedano, in particolare gli interventi delle senatrici Tossi Brutti e Colombo Svevo, nella seduta dell’11 marzo 1993, in *Atti Parlamentari, Resoconto stenografico*, p. 266 ss.

¹² Cfr, in proposito, il passo della sentenza n. 422 del 1995 in cui, secondo la Corte, le azioni positive in materia elettorale «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» (punto 7 delle Considerazioni in diritto). Il *vulnus* che la nozione della rappresentanza politica avrebbe subito ad opera della normativa censurata è stato denunciato da G. BRUNELLI, *L’alterazione del concetto di rappresentanza politica...cit. Contra* si può eccepire che non del tutto assodata era la violazione dell’art. 67 Cost. ad opera delle disposizioni impuginate, il cui asserito pregiudizio è accennato *en passant* dalla Corte in un *obiter dictum*, quasi ad inibire la diretta incisione dei suoi effetti sul dispositivo della sentenza. Né il

espressione della volontà del cittadino concepito come entità generica ed astratta e, perciò, *asessuata*¹³.

Le preoccupazioni che stavano dietro il diniego alle misure legislative antidiscriminatorie in materia elettorale non dipendevano tanto dall'impossibilità di deroga all'eguaglianza formale che, *a fortiori*, con la giurisprudenza successiva al 1993, sarebbe stato un argomento che non avrebbe trovato appigli in Costituzione¹⁴; quanto dalla dimensione che tale principio assumeva rispetto all'art. 67 Cost. Quest'ultimo, infatti, proprio perché esigeva la piena valorizzazione del concetto di cittadinanza¹⁵, come elemento unificante le diversità esistenti nel corpo sociale ed elettorale, rifiutava qualsiasi formulazione in termini sezionali e frazionari; risultato che invece si sarebbe ottenuto se si fosse tentato di ricostruire il concetto di rappresentanza attraverso la lente del comma 2, art. 3 Cost.¹⁶. Ammettere una tale lettura, attese le "virtualità espansive"¹⁷ del principio di eguaglianza sostanziale, dava corpo al timore di innescare un meccanismo incontrollabile, che avrebbe visto la proliferazione di istanze di riconoscimento da parte di qualsiasi soggetto "debole" (che fosse l'anziano o l'extracomunitario o l'handicappato), il quale, però, riuscisse ad essere abbastanza forte «da giungere all'orecchio del legislatore, ricevendone speciale protezione»¹⁸.

Se questo era un epilogo senz'altro indesiderabile per l'ordinamento giuridico, minacciato dalla disgregazione che le molteplici discipline settoriali, varate per quanti fossero stati i "casi" da tutelare, avrebbero potuto causare¹⁹; meno condivisibile era l'opinione di chi

carattere generale della rappresentanza politica poteva dirsi sicuramente scalfito, dal momento che le prescrizioni dell'articolo in questione producono i loro effetti *dopo* l'elezione del candidato e, cioè, quando la rappresentanza è "già in atto". Al riguardo, istruttive sono le precisazioni di A. MANGIA, secondo il quale l'art. 67 Cost. concerne non la fase genetica del rapporto tra rappresentante/rappresentato, ma lo svolgersi del rapporto rappresentativo, caratterizzando quest'ultimo secondo i canoni del libero mandato; *Rappresentanza "di genere" e "generalità della rappresentanza"*, in R. Bin – G. Brunelli – A. Pugiotto – P. Veronesi (a cura di), *La parità dei sessi nella rappresentanza politica*, Torino, 2003, p. 79 ss.

¹³ Rispetto alla "irrelevanza del sesso" è stato osservato che nella prassi degli stati liberali il sesso era tutt'affatto rilevante, poiché, addirittura, requisito per l'esercizio dei diritti politici riservati per un lungo periodo ai soli uomini (in Italia fino al 1946); si veda, al riguardo, L. CARLASSARE, *L'integrazione della rappresentanza: un obbligo per le Regioni* in L. Carlassare – A. Di Blasi – M. Giampieretti (a cura di), *La rappresentanza democratica nelle scelte elettorali delle Regioni*, Padova, 2002, p. 4 ss; p. 28 ss e pp. 34-39. La "indifferenza del rappresentante" è stata poi decisamente smentita dalla pronuncia n. 233 del 1994, nella quale si giustifica la deroga al principio di eguaglianza del voto (ex artt. 3 e 48 Cost.), introdotta dall'art. 62 dello St. del Trentino Alto Adige (che disciplina la cosiddetta "proporzionale etnica"), facendo prevalere nel bilanciamento tra i valori costituzionali in conflitto, l'art. 6 Cost. che tutela le minoranze etnico-linguistiche.

¹⁴ Infatti, che l'azione riformatrice indotta dal varo di misure antidiscriminatorie potesse comportare una "rottura" con il comma 1 dell'art. 3 Cost. era conforme alla Costituzione e questo perché, se trattamenti formalmente paritari ostacolavano il godimento dei diritti fondamentali per alcune categorie di persone, non poteva non riconoscersi, ai fini dell'eguaglianza sostanziale, la validità di atti normativi che, seppur indifferentemente applicabili, favorivano l'elezione delle donne, visto che per esse esisteva un impedimento di fatto a beneficiare del diritto di elettorato passivo. Rispetto all'esistenza di un'autorottura tra i due commi dell'art. 3 Cost., si veda, M. AINIS, *Azioni positive e principio d'eguaglianza*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1992, p. 602.

¹⁵ Cfr, al riguardo, M. CAIELLI, *Le azioni positive in materia elettorale nell'ordinamento francese*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 1999, p. 1453 e L. CALIFANO, *Donne e rappresentanza politica: una riforma che riapre nuovi spazi*, in *Quaderni costituzionali*, 2001, p. 138.

¹⁶ Si veda, nel merito, l'opinione di G. BRUNELLI, *Le "quote" riprendono quota?* in *Le Regioni*, 2001, n. 3, p. 542.

¹⁷ Cfr M. AINIS, *I soggetti deboli nella giurisprudenza costituzionale*, in *Studi in onore di Leopoldo Elia*, Milano, 1999, p. 11 ss.

¹⁸ Cfr M. AINIS, *L'eccezione ...cit.*, p. 891.

¹⁹ D'altra parte, simili conseguenze sono fisiologiche ad ogni politica diretta a realizzare finalità di giustizia sociale. Basti pensare agli effetti prodotti sul debito pubblico dalle sentenze additive "di prestazione", le quali estendono ad altre categorie di cittadini i servizi riservati dalla legge ad uno specifico gruppo. In tal modo, al fine di accrescere il numero dei beneficiari, si produce un incremento delle uscite statali, senza che le misure per far

poneva la richiesta di riconoscimento di rappresentanze identitarie minoritarie sullo stesso piano dell'allora già urgente domanda di accrescere la presenza femminile nelle istituzioni politiche²⁰. Non è chi non veda la peculiarità della differenza sessuale rispetto alle altre, poiché essa "le attraversa tutte"²¹. L'iniqua sottorappresentazione della "maggioranza femminile" reclamava un approccio meno formalistico al principio di eguaglianza²², *rectius* al concetto di neutralità della rappresentanza politica poiché, altrimenti, restava irrisolta la questione di come una disposizione legislativa che stabiliva un trattamento indifferenziato per i due sessi avesse potuto contraddire il principio di eguale godimento dei diritti politici.

Nella sua versione originaria, lo stesso art. 51 Cost. non sembrava d'ostacolo al varo di normative incidenti sul *modus* di presentazione dei candidati e, cioè, sulle regole relative alle *modalità di esercizio* del diritto di elettorato passivo *de facto* troppo sbilanciate a favore delle candidature maschili²³. Infatti, la specificazione contenuta nella sua lettera «dell'uno e dell'altro sesso»²⁴ stava a rivelare la consapevolezza dell'ingiustificata discriminazione subita

fronte a tali aumenti siano state previste in bilancio. Si tratta, infatti, di spese che, sebbene ritenute legittime per motivi di equità sociale, sono prive di copertura e perciò violano il disposto ex art. 81, comma 4 Cost. Per il dibattito sulle problematiche connesse agli effetti giuridici delle sentenze di accoglimento, si veda R. BIN – G. PITRUZZELLA, *Diritto costituzionale*, IV ed., Torino, p. 432 ss.

²⁰ Cfr., la posizione di G. BRUNELLI, *Le "quote" ...cit.*, p. 543. Al riguardo, è appena il caso di ricordare gli eloquenti dati relativi alla presenza delle donne nel Parlamento italiano: nell'ultima legislatura poco più del 17% dei componenti della Camera erano donne, mentre la percentuale delle senatrici era del 14%. Al Parlamento europeo la rappresentanza femminile italiana si attesta al 19% degli eletti nazionali (cfr. gli ultimi dati forniti dall'ISTAT). Il divario rispetto agli altri Paesi europei è piuttosto accentuato e l'Italia è ancora lontana dalla quota del 30%, che l'Unione europea ha indicato come il limite minimo accettabile.

²¹ Senza pretesa di esaurire la copiosa bibliografia esistente in materia, ma solo fornire alcuni significativi riferimenti, si veda, nel merito, M. BARBERA, secondo cui: «Che le donne pur essendo la maggioranza condividano lo *status* delle minoranze, in termini non numerici ma di assenza dai luoghi dove si esprime il potere politico, è il *problema*, ed è un problema prima ancora che di *deficit* rappresentativo, di *deficit* democratico», *L'eccezione e la regola, ovvero l'eguaglianza come apologia dello status quo*, in B. BECCALI (a cura di), *Donne in quota...cit.*, p. 115; L. GIANFORMAGGIO stigmatizza la trasversalità della differenza sessuale rilevando che l'esigenza di parità tra i sessi è avvertibile all'interno di ciascun gruppo sociale; *La promozione della parità di accesso alle cariche elettive in costituzione*, in R. Bin – G. Brunelli – A. Pugiotto – P. Veronesi (a cura di), *La parità dei sessi ...cit.*, p. 75 cui *adde* B. PEZZINI, per la quale esiste la specificità della differenza di genere, che è originaria ed irriducibile rispetto alle altre, socialmente determinate ed annullabili; *Le quote come strumento di empowerment (a proposito dell'impatto dell'empowerment sul diritto costituzionale, ovvero del punto di vista di genere sulla rappresentanza politica)*, *Ibidem*, p. 101. Nello stesso senso, C. MANCINA, *Differenza sessuale e rappresentanza*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n. 1/1988, p. 74-75 e anche S. AGACINSKI, secondo cui esiste la "duplicità originaria dell'essere umano", *La politica dei sessi*, Milano, 1998, p. 195.

²² Al riguardo G. CINANNI ha osservato che il nodo relativo all'effettiva operatività del principio di eguaglianza formale in rapporto con l'eguaglianza sostanziale non può essere sciolto una volta per tutte in base ad assiomi inderogabili ma, al contrario, necessita di essere risolto volta per volta attraverso una delicata operazione di bilanciamento dei valori in gioco; *Leggi elettorali ed azioni positive a favore delle donne*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1995, p. 3285-3286. Per l'Autore, con la sentenza n. 422 del 1995, la Corte costituzionale ha posto un limite assoluto alla deroga dell'eguaglianza formale nel divieto di diminuire i diritti fondamentali goduti da altri cittadini socialmente svantaggiati, in ciò contraddicendo quanto asserito due anni prima nella sentenza n. 109, dove il principio di eguaglianza sostanziale non era una "norma strumentale" rispetto all'eguaglianza formale, ma una guida nel giudizio di ragionevolezza; *Ibidem*. A simili conclusioni è giunta anche L. GIANFORMAGGIO, secondo la quale, con la pronuncia in oggetto, la Corte costituzionale ha indirettamente mostrato che l'eguaglianza formale serve «a non realizzare quella sostanziale»; *Eguaglianza formale e sostanziale: il grande equivoco*; *Foro italiano*, 1996, I, p. 1971.

²³ Nel senso che la normativa censurata avrebbe dato concreta attuazione al dettato costituzionale, si veda M. V. BALLESTRERO, *Azioni positive e quote nel giudizio di due autorevoli Corti*, in S. SCARPONI (a cura di), *Le pari opportunità nella rappresentanza politica e nell'accesso al lavoro. I sistemi di "quote" al vaglio di legittimità*, Università di Trento, Quaderni del Dipartimento di Scienze giuridiche, Trento, 1997, p. 37 e ss.

²⁴ La Costituzione repubblicana (insieme alla Carta francese del '46, la cui formula è stata ripresa dalla Costituzione del 1958) è la sola a contenere tale espressione. La differenza rispetto alle altre costituzioni nate dopo la seconda guerra mondiale, le quali riconoscono l'eguaglianza politica "di tutti i cittadini", avvalora

dalla donna nell'ambito della legislazione precedente al 1946 e a consentire al genere femminile una sua individualità necessariamente distinta da quella maschile.

E' da dire che a metà degli anni '90, la Corte costituzionale italiana si allineava alla giurisprudenza delle altre Corti europee, in particolare al *Conseil constitutionnel*²⁵, nella censura di qualsiasi forma di quota di riserva a favore delle donne, sebbene prevista solo "in potenza", considerando che la parità di accesso alle cariche elettive potesse essere realizzata soltanto con il superamento dei comportamenti sociali e dei modelli culturali che determinavano l'emarginazione del "secondo sesso"²⁶ dalla vita pubblica. Altre modalità non erano ammissibili... almeno a Costituzione invariata.

2. Il *revirement* giurisprudenziale sull'attuazione delle pari opportunità nella rappresentanza politica

Con la sentenza n. 49 del 2003, la Consulta modifica il suo orientamento e dichiara la costituzionalità degli articoli 2, comma 2 e 7 comma 1 della legge Reg. Valle d'Aosta, n. 21/2002. Le disposizioni legislative richiamate inseriscono l'art. 3-bis, sostituiscono l'art. 9, comma 1, lettera a) della legge n. 3/1993, recante la disciplina per l'elezione del Consiglio regionale e prevedono che le liste elettorali siano formate in modo da comprendere «candidati di entrambi i sessi». A tale condizione è subordinata la legittimità delle stesse, le quali, in difetto, sono invalidate dall'ufficio regionale elettorale. L'impugnativa del Governo, che aveva attivato il sindacato costituzionale, riprendeva le argomentazioni contenute nella pronuncia n. 422 del 1995 in base alla quale si denunciava la violazione degli articoli 3, comma 1 e 51, comma 1 Cost.

Rovesciando i presupposti su cui aveva impostato il suo pregresso indirizzo, la Corte ha respinto la questione di legittimità costituzionale sulla base di tre motivi principali: a) l'obbligo imposto dalla disciplina in esame, circoscritto nella fase iniziale della competizione elettorale, nonché la conseguente sanzione di invalidità, riguardano le liste ed i soggetti che le presentano e non pregiudicano pertanto il contenuto dei diritti fondamentali dei cittadini, che restano tutti egualmente eleggibili se in possesso dei requisiti prescritti. Né il principio della "parità di condizioni" può dirsi compromesso poiché, facendo riferimento ai candidati appartenenti ad entrambi i generi, la disciplina in parola impedisce l'attuazione di trattamenti differenziati, perciò gli articoli 3, comma 1 e 51, comma 1 Cost. non sono violati; b) il

l'ipotesi che il fine della disposizione in esame non era tanto la mera "indifferenza del sesso" ai fini dell'accesso alla rappresentanza politica, ma ad impedire che il genere divenisse un motivo di esclusione.

²⁵ Fino al 1999, anche il Consiglio costituzionale francese ha bloccato l'introduzione di misure legislative volte ad aumentare la rappresentanza femminile nelle assemblee elettive attraverso due pronunce la n. 146 DC del 18 novembre 1982 e la n. 98-407 DC del 14 gennaio 1999, nelle quali è stato ribadito il principio di indivisibilità della sovranità di cui è titolare ciascun cittadino come membro interscambiabile del corpo elettorale perfettamente omogeneo e, perciò, l'assoluta neutralità del diritto di elettorato passivo. Si veda, per un commento, A. DEFFENU, *La parità tra i sessi nella legislazione elettorale di alcuni paesi europei*, in *Diritto pubblico*, 2001 e M. CAIELLI, *Le azioni positive...cit.* p. 1451 e *passim*. Nella stessa direzione, la Corte di giustizia delle comunità europee, nel noto caso *Kalanke*, in cui i giudici comunitari, in armonia con la Corte costituzionale italiana, hanno dichiarato l'illegittimità delle quote a favore delle donne previste da una legislazione di tipo "premiale", in quanto misure che si propongono di assegnare direttamente un risultato al sesso sottorappresentato, piuttosto che garantire eguali opportunità; cfr, in proposito, Causa C-450/93, *Eckard Kalanke c. Freie Hansestadt Bremen*, in "Raccolta", 1995, p. 3051.

²⁶ Nonostante l'evoluzione normativa in tema di pari opportunità, tuttora irrisolte sono le problematiche socio-culturali all'emancipazione femminile, le stesse all'origine delle pessimistiche conclusioni cui era giunta Simone de Beauvoir, la quale, quasi sessant'anni fa, rifletteva sull'*irraggiungibile* eguaglianza tra i sessi e sulla condizione della donna, che non nasce tale ma lo diventa in ragione delle discriminazioni aperte o dissimulate che deve quotidianamente affrontare; cfr, in particolare, *Le deuxième sexe* (Gallimard, Paris, 1949).

carattere unitario della rappresentanza rimane integro, perché non si costituisce «alcuna relazione giuridica rilevante fra gli elettori dell'uno e dell'altro sesso e gli elettori dello stesso sesso»²⁷; c) le novelle costituzionali varate nel 2001 consentono di giustificare l'«aggressione» dell'art. 49 Cost., proponendo di ricercare un nuovo equilibrio tra il principio della libera ed autonoma scelta dei partiti quanto alle candidature e la «democrazia paritaria».

In realtà, le argomentazioni *sub a) e b)* avrebbero potuto essere formulate anche per la legge n. 81/1993, in virtù della sua natura antidiscriminatoria, mentre, come allora, ad essere «sacrificato» è soltanto l'art. 49 Cost., circostanza che, nel caso di specie, ha trovato il suo fondamento nelle riforme che nel frattempo si sono susseguite²⁸. Infatti, il confronto tra le leggi elettorali del 1993 e del 2002 rivela una medesima *ratio legis* volta a raggiungere l'obiettivo dell'*equitable representation* all'interno delle istituzioni politiche e ad influire indirettamente sulla candidabilità, ma anche giocoforza, sull'eleggibilità, poiché entrambe impongono di prediligere un determinato metodo selettivo dei candidati, che contempli liste elettorali in cui siano comprese candidature sia maschili che femminili (piuttosto che la creazione di «liste monosesso»), giudicato più rispettoso del principio democratico sulla *par condicio* tra i generi²⁹.

Così come la censurata previsione contenuta nell'art. 5, comma 2 della legge n. 81/1993, anche la misura legislativa ex art. 2, comma 2 della legge regionale n. 21/2002 non può essere «tecnicamente» qualificata come un'azione positiva, secondo la definizione elaborata dalla giurisprudenza costituzionale del 1993. La Corte, però, solo per la seconda si decide ad ammettere una tale circostanza³⁰ in modo da escludere *ab imis* la violazione del principio di eguaglianza formale ex art. 51, comma 1 Cost.³¹. D'altra parte, è innegabile che gli effetti giuridici discendenti dalle disposizioni regionali del 2002 siano idonei a colmare *positivamente* lo squilibrio della rappresentanza politica e a realizzare, nella sostanza, il disposto dell'art. 3, comma 2 Cost. Però, piuttosto che di *affirmative actions*, si tratterebbe di misure antidiscriminatorie, le quali rientrano nell'*agere* positivo teso a perseguire la parità tra i sessi, incidendo sulle disuguaglianze sostanziali, senza però avvantaggiare il gruppo discriminato³². Il beneficio per quest'ultimo, sia esso di genere femminile che maschile, è

²⁷ Per le citazioni comprese in sub. a) e b), cfr rispettivamente punti 3.2 e 3.3. delle Considerazioni in diritto, sentenza n. 49 del 2003. Il ristretto «raggio d'azione» del vincolo compreso nella legge regionale n. 21/2002 porta addirittura la Corte ad asserire che esso non risolva lo squilibrio nella sfera politica, poiché le pari opportunità tra i sessi, che la disposizione richiede di promuovere, sono «imposte nella misura minima» (cfr punto 4.1. delle Considerazioni in diritto); vale a dire, parafrasando, che l'intervento legislativo non pregiudica il «rapporto rappresentativo», né influisce sul riequilibrio tra i sessi. Tale precisazione sorprende solo se si pensa che, poco tempo prima, la Corte aveva condannato previsioni legislative simili a quelle in esame, poiché l'effetto da esse prodotto sarebbe andato oltre le elezioni, fino ad incidere in modo determinante sul carattere neutrale della rappresentanza politica, ciò che ne aveva deciso l'incostituzionalità

²⁸ Cfr sentenza n. 49 del 2003, Considerazioni in diritto, punto 4.

²⁹ In particolare, l'art. 5, comma 2 della legge n. 81/1993 indicava la quota di 2/3 come limite non superabile consentito alla rappresentanza dei sessi nella formazione delle liste elettorali, mentre la legge regionale n. 21 del 2002, invece, non contiene nella sua trama frazioni numeriche.

³⁰ La Corte nega che la legge reg. n. 21/2002 possa qualificarsi come un'azione positiva, poiché essa non prevede misure di disuguaglianza allo scopo di favorire individui appartenenti a gruppi svantaggiati, né tenderebbe a «compensare» tali svantaggi attraverso vantaggi legislativamente attribuiti»; Cfr sentenza n. 49 del 2003, Considerazioni in diritto, punti 3.1 e 3.2.

³¹ Nel senso, invece, che la disposizione impugnata debba essere ritenuta compresa tra le *affirmative actions*, si veda

S. MABELLINI, *Equilibrio dei sessi e rappresentanza politica: un revirement della Corte*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 1/2003, p. 379-380. *Contra* L. CARLASSARE, *La parità di accesso alle cariche elettive nella sentenza n. 49: la fine di un equivoco*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 1/2003, p. 366 ss.

³² Cfr, in proposito, M. ANIS, per il quale «le azioni positive sono cosa ben diversa dalle discriminazioni indirette». Ritiene, inoltre, che esistano tre livelli sui quali l'intervento normativo in materia d'eguaglianza possa articolarsi e, al riguardo, distingue tra le disposizioni che realizzano misure negative, da cui discendono

indiretto e consiste nella tutela recata dalla previsione di invalidità per le liste elettorali che non si conformano alla disciplina legislativa sul riequilibrio della rappresentanza.

3. 1. Le novelle costituzionali d'inizio secolo: la rinuncia al primato del parametro di eguaglianza formale nell'interpretazione dei diritti politici

Il rinnovato quadro costituzionale non solo nazionale, ma anche comunitario ed europeo, ha impedito alla Corte di riproporre gli angusti schemi logici degli anni '90, i quali hanno contribuito a caratterizzare la persistente incompiutezza della nostra democrazia rappresentativa³³. In particolare, la legge cost. n. 2/2001, che ha integrato gli Statuti ad autonomia speciale, ha espressamente attribuito alle leggi regionali il compito di promuovere condizioni di parità per l'accesso alle consultazioni elettorali al fine di consentire «l'equilibrio della rappresentanza tra i sessi»³⁴. Immediatamente successiva è la riforma del titolo V della Costituzione (legge cost. n. 3/2001), che ha modificato l'art. 117 introducendo, tra l'altro, il comma settimo, in cui si fa espresso obbligo al legislatore regionale di rimuovere ogni ostacolo alla *piena* parità nella sfera sociale, culturale ed economica e di perseguire lo stesso principio nelle modalità di accesso alle cariche elettive. A chiudere il *nuovo corso* è la legge cost. n. 1/2003 che, al comma 1 dell'art. 51 Cost., ha aggiunto l'inciso: «A tale fine la Repubblica promuove con appositi provvedimenti le pari opportunità tra donne e uomini».

Le ricordate modifiche impegnano il legislatore ordinario ad attuare il programma dell'eguaglianza sostanziale sul terreno del genere, riconoscendo implicitamente che dalla distinzione in base al sesso non si può prescindere, poiché essa non è assimilabile ad una qualunque diversità categoriale. Nel nuovo contesto normativo, quindi, l'inserzione delle donne nelle liste elettorali non realizza un'azione positiva che deroga alla "neutralità della rappresentanza", ma risponde all'esigenza di tutelare il diritto di elettorato passivo del genere femminile.

discriminazioni dirette ed indirette e le azioni positive; *Azioni positive e principio d'eguaglianza...cit.*, p. 593-594.

³³ Sul cambiamento di indirizzo della Corte costituzionale rispetto alle modalità di attuazione delle pari opportunità elettorali possono aver inciso la riforma della Costituzione francese e le aperture provenienti dall'Unione europea. Quanto alla prima, la legge n. 569/1999 ha aggiunto all'art. 3 della Costituzione francese un comma in cui si prevede: «*La loi favorise l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et fonctions électives*», rimuovendo così gli ostacoli di rango costituzionale rilevati dal *Conseil constitutionnel* nelle pronunce del 1982 e del 1999 (cfr nota 25). A tale novella è seguita poi la *Loi n. 493 del 6 giugno 2000*, rubricata "*Loi tendant à favoriser l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et fonctions électives*", recante norme sulle modalità di presentazione delle liste elettorali, che prevede misure differenti a seconda del sistema di riferimento. Quanto al versante comunitario, il trattato di Amsterdam, entrato in vigore nel 1997, ha sancito, all'art. 13, il divieto di tutte le forme di discriminazione, anche quelle fondate sul sesso. All'art. 3 è stato aggiunto un comma, secondo il quale: «*l'azione della comunità mira ad eliminare le ineguaglianze, nonché a promuovere la parità tra gli uomini e le donne*» (cfr comma 2). Un decisivo rilievo ha assunto, inoltre, la risoluzione del Parlamento europeo del 19 maggio 2000 (Doc. A5-136/00 "Parità di trattamento"), in cui si asserisce che l'equilibrata partecipazione delle donne e degli uomini ai processi decisionali: «*si pone come una questione che attiene al principio di democrazia*» e su tali basi ha invitato esplicitamente i governi degli Stati membri: «*ad adottare provvedimenti legislativi o ad incoraggiare i partiti politici a introdurre sistemi di quote*». Parimenti, la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione, varata il 18 dicembre 2000 (C364/12) in cui, all'art. 23, si prevede la parità dei sessi in tutti i campi e, al comma 2, addirittura che: «*Il principio della parità dei sessi non osta al mantenimento o all'adozione di misure che prevedono vantaggi specifici a favore del sesso sottorappresentato*».

³⁴ Una disposizione dello stesso tenore è presente in tutti gli Statuti speciali come modificati dalla legge costituzionale n. 2/2001. In particolare, all'art. 15, comma 2, secondo periodo St. della Val d'Aosta; all'art. 3, comma 1, secondo periodo, St. speciale per la Sicilia; all'art. 15, comma 2, secondo periodo, St. speciale per la Sardegna; all'art. 47, comma 2, secondo periodo, St. speciale per il Trentino-Alto Adige/Südtirol; all'art. 12, comma 2, secondo periodo, St. speciale per il Friuli-Venezia Giulia.

Nonostante gli enunciati legislativi comprendano formule lessicali diverse, essi sono accomunati dalla “funzione promozionale” decisa dal termine “promuovere”, che compare in tutti i disposti considerati. Nelle previsioni concernenti l’ordinamento delle Regioni speciali, però, il suddetto verbo ha come complemento l’accesso alle *consultazioni elettorali*, ciò che, rispetto all’art. 117, comma 7 e all’art. 51, comma 1 Cost.; sembra consentire un margine di manovra più ampio, autorizzando espressamente l’intervento legislativo nella fase dove si manifestano i maggiori ostacoli al riequilibrio tra i sessi³⁵.

Per la modifica dell’art. 51 Cost., invece, è prevalsa la formula generica “appositi provvedimenti”. In effetti, il termine impiegato³⁶ non chiarisce se il legislatore statale possa adottare quote di riserva a favore del sesso sottorappresentato ovvero l’enunciato si presti ad una lettura di tipo meramente pedagogico, che esclude l’attuazione di trattamenti differenziati. Più verosimile sembrerebbe la seconda ipotesi, poiché, alla luce della sentenza n. 49 del 2003, le riforme costituzionali consentono di superare il veto alle norme antidiscriminatorie, derivante dalla pronuncia del 1995, ma non abilitano il varo di misure premiali in materia elettorale, per le quali i dubbi di costituzionalità persistono. In specie, quest’ultime determinerebbero una *discrimination à rébours* non giustificabile secondo la Consulta, la quale, infatti, esclude che l’art. 5, comma 2 della legge regionale n. 21/2002 sia un’azione positiva. Diversamente, proprio le immutate implicazioni sul diritto di elettorato passivo per il genere maschile, l’avrebbero spinta a decretarne l’illegittimità.

Il legislatore costituzionale sembra aver recepito tale monito tanto che, nel riformulare l’art. 51 Cost., rinuncia a stabilire una riserva di legge in materia di *policies* sulle pari opportunità rinviando ad atti, di non ben precisata natura, la previsione dei mezzi e dei tempi di realizzazione. La maggior parte dei molteplici progetti per la revisione dell’art. 51 Cost., invece, uniformandosi alla terminologia utilizzata nelle riforme costituzionali nn. 2 e 3 del 2001, abbandonavano la concezione classica della rappresentanza politica, unitaria ed omogenea, in favore di una “rappresentanza effettiva”³⁷.

Proprio il carattere di enunciazione di principio, ma anche l’interpretazione favorevole data dalla Corte alle riforme costituzionali del 2001³⁸, hanno contribuito a far ritenere inutile l’integrazione dell’art. 51 Cost., poiché gli ostacoli posti dalla giurisprudenza del 1995 sarebbero stati superati in costanza della vigente versione originaria³⁹. Non sembra, invece,

³⁵ Nelle richiamate disposizioni costituzionali, infatti, l’azione del legislatore è diretta a promuovere le pari opportunità tra i sessi nell’accesso alle cariche elettive e, solo per l’art. 51 Cost., agli uffici pubblici.

³⁶ In realtà, sia il termine “provvedimenti”, che l’aggettivo ad esso riferito “appositi”, creano qualche incertezza sulla natura degli atti che possono essere adottati ed il grado della loro “positività”. Tra l’altro, una disposizione legislativa non potrebbe definirsi “appropriata” in assenza di una previa individuazione, a livello sovralegislativo, dei parametri in base ai quali confrontarne l’adeguatezza. Questa semmai è valutata *ex post* dall’interprete, mentre il legislatore non potrebbe, sulla base delle scarse indicazioni fornite dal disposto in esame, vagliare la conformità dell’atto che intende varare a realizzare i fini ex art. 51, comma 1 Cost.

³⁷ Cfr le proposte di legge AC 183, AC 303, AC 355, AC 367, AC 404, AC 1316; le quali enunciavano espressamente la promozione dell’equilibrio tra donne e uomini nella “rappresentanza elettiva” dei sessi. Una formula simile è stata utilizzata dall’ultima Commissione bicamerale per le riforme costituzionali; cfr, in particolare, gli articoli 60, comma 7 e 77, comma 2 del progetto di legge costituzionale n. 1/1997. Trattavano della sola promozione della parità di accesso tra i sessi le PDL AC 61, AC 1313 e AC 466.

³⁸ Nella sentenza n. 49 del 2003, la Corte costituzionale considera solo le riforme concernenti gli ordinamenti regionali e non fa parola della coeva novella dell’art. 51, ancora *in fieri*, che verrà varata il 20 febbraio 2003, vale a dire sette giorni dopo della pronuncia.

³⁹ Nel senso che le finalità perseguite dalla riforma potevano essere realizzate nei limiti delle disposizioni esistenti (art. 3 e 51, comma 1 Cost. non novellato); si vedano i contributi di A. DEFFENU, *La revisione virtuale dell’art. 51 Cost.* e A. POGGI, *Sulla riforma dell’art. 51 Cost.: le quote alla prova della democrazia pluralista*; entrambi in *Quaderni di diritto costituzionale*, n. 3 del 2002, rispettivamente p. 618 e p. 620; cui adde L. GIANFORMAGGIO, *La promozione della parità di accesso...cit. e contra* M. AINIS, *La riforma dell’art. 51 Cost. e i suoi riflessi nell’ordinamento*; entrambi i casi in R. Bin – G. Brunelli – A. Pugiotto – P. Veronesi (a cura di), *La parità dei sessi...cit.*, rispettivamente p. 77 e p. 37.

che la novella costituzionale del 2003 sia *inutiliter data*, perché: a) *trasforma* il concetto di rappresentanza politica adeguandolo alle esigenze della democrazia paritaria, valorizzando le differenze e le specificità tipiche delle società moderne dove, all'interno della "cittadinanza", le donne acquisiscono sempre più una loro soggettività distinta dal sesso maschile⁴⁰; b) crea la copertura costituzionale necessaria ai successivi interventi tesi a recuperare il *deficit* di rappresentatività del genere femminile⁴¹. In specie, consente il varo di atti normativi, sia legislativi che regolamentari, antidiscriminatori, che arrivino anche a prevedere quote massime di candidabilità applicabili indifferentemente⁴² e persino l'invalidità delle liste elettorali che non rispettino tali limiti; c) integra l'art. 51, comma 1 Cost., che nella sua versione originaria restava incompleto, in quanto si limitava a disporre l'eguaglianza formale nell'accesso alle cariche elettive, senza prevedere il correlato impegno di creare le condizioni per consentire la parità sostanziale⁴³.

3.2. Una prima lettura delle norme statutarie sulla *par condicio* nella sfera pubblica

Tutti i nuovi Statuti approvati comprendono disposizioni dedicate alle pari opportunità tra i sessi nella competizione politica, ciò che rappresenta un *quid novi* per gli ordinamenti regionali, nei quali, in occasione dell'approvazione delle prime Carte, il problema della sottorappresentazione femminile non era avvertito⁴⁴.

Le formule utilizzate, sebbene perseguano il medesimo risultato di riequilibrio, divergono rispetto alle modalità, ma anche all'efficacia degli strumenti che possono essere impiegati. In generale, si possono distinguere due grandi categorie: a) le previsioni che, sul modello delle disposizioni costituzionali, progettano l'attuazione di una mera funzione promozionale, di impulso della Regione; b) gli Statuti che, espressamente, contemplan l'adozione di azioni positive⁴⁵.

⁴⁰ Per M. AINIS il novellato art. 51 Cost. rinnova l'idea di rappresentanza politica, poiché: «segna il passaggio da un significato riferito ad una dimensione di *azione* (dove rappresentare significa agire per conto d'altri), a un significato che rimanda viceversa ad una dimensione di *riproduzione* (dove rappresentare significa rispettare le qualità essenziali del rappresentato)»; *La riforma dell'art. 51 Cost. e i suoi riflessi nell'ordinamento*; in R. Bin – G. Brunelli – A. Pugiotta – P. Veronesi (a cura di), *La parità dei sessi ...cit*, p. 37.

⁴¹ A giudizio dell'On. E. Montecchi, relatrice del progetto di legge di revisione dell'art. 51 Cost., solo le democrazie che saranno capaci di diventare *inclusive*, esprimendo compiutamente anche la rappresentanza degli esclusi, potranno rigenerarsi e mantenersi vitali; *Atti parlamentari, Relazione della I commissione permanente – Affari costituzionali della Camera dei deputati*, 24 giugno 2002; n. 1583 C. Cfr, inoltre, G. BRUNELLI, la quale definisce la riforma dell'art. 51 Cost. con una espressione che dà il titolo al suo contributo: «Un "ombrello" costituzionale per le azioni positive elettorali», in *Quaderni di diritto costituzionale* n. 3 del 2002, p. 615.

⁴² Cfr E. OLIVITO, per la quale la previsione che nelle liste elettorali nessuno dei due sessi sia rappresentato oltre una certa misura, è il solo rimedio efficace contro il preponderante orientamento dei partiti verso le candidature maschili; *Azioni positive e rappresentanza femminile: problematiche generali e prospettive di rilancio*, in *Politica del diritto*, n. 2 del 2002, p. 250.

⁴³ Il rinnovato comma 1 dell'art. 51 Cost. ripropone "in scala" lo schema del disposto ex art. 3 Cost. Dello stesso avviso M. MONTALTI, *La rappresentanza dei sessi in politica diviene "rappresentanza protetta" tra riforme e interpretazione costituzionale*, in *Le Regioni*, n. 2/3, 2003, p. 529.

⁴⁴ Una certa sensibilità verso la condizione delle nella sfera socio-economica era stata mostrata, *ante novella costituzionale del 1999*, dagli Statuti dell'Emilia Romagna, del Lazio e della Toscana. In particolare, l'art. 2 St. Emilia Romagna poneva alla Regione l'obbligo di garantire la parità giuridica sociale ed economica della donna, anche attraverso l'adozione di "azioni positive". Negli anni settanta, una simile nozione era del tutto inedita, visto che essa ha fatto la sua prima comparsa nell'ordinamento statale solo più di vent'anni dopo il varo dei primi Statuti regionali. Seguiva poi l'art. 45 St. Lazio, secondo cui alla Regione era fatto carico di perseguire l'ambizioso traguardo della piena occupazione dei giovani e delle donne e l'art. 4, comma 1 St. Toscana, in base al quale la Regione promuoveva le condizioni per rendere effettiva la parità giuridica e sociale della donna.

⁴⁵ I primi tipi di norme sono compresi negli Statuti della Calabria (art. 2), della Toscana (art. 4, comma 1, lett. f), dell'Emilia Romagna (art. 2, comma 1, lett. b), delle Marche (art. 3, comma 2), del Piemonte (art. 13, comma 2) e della Puglia (art. 6, comma 2). Gli Statuti che, invece, prevedono, tra l'altro, l'adozione di azioni positive in

Quanto alle prime, è da dire che, rispetto all'art. 51 Cost., sembrano essere più incisive, poiché i legislatori statuari, insieme a “promuovere”, utilizzano spesso i verbi “garantire” ed “assicurare”, i quali preludono ad un intervento più radicato ed intenso da parte dell'ente. Gli stessi aggettivi impiegati per descrivere il tipo di parità a cui l'azione regionale si ispira, che è “piena” ed “effettiva”, confermano una tale circostanza. Alcuni Statuti poi non si fermano alla sola enunciazione dell'eguaglianza formale, ma ne prevedono la realizzazione in senso sostanziale, incaricando la Regione di rimuovere gli ostacoli che si frappongono a tale programma⁴⁶.

Le disposizioni *sub b)* consentono al legislatore regionale di attuare una politica delle pari opportunità in modo più esteso. Tra essi, lo St. dell'Umbria, che all'art. 7, stabilisce l'adozione di “appositi provvedimenti” al fine di consentire l'eguale accesso alle cariche elettive, nonché l'adozione di *azioni positive* «per attuare la piena parità tra uomini e donne nella vita sociale, culturale, economica e politica»⁴⁷. Forse l'intento primario era solo di riprendere la formula ex art. 51 Cost., però, la previsione statutaria sembra strappare il velo di ambiguità che avvolge il termine “provvedimenti” nel disposto costituzionale e fondare la legittimità di qualsiasi misura normativa “premiale”, anche nella sua versione “forte” e, quindi, persino ammettere le quote di riserva. Anche lo St. del Lazio contempla il varo di trattamenti differenziati autorizzandoli espressamente nell'ambito della legislazione elettorale (19, comma 2)⁴⁸.

Un altro strumento teso a realizzare il riequilibrio delle condizioni in ambito regionale e previsto dalla maggior parte degli Statuti finora approvati, è la “Commissione per le pari opportunità”⁴⁹, alla quale, in generale, è conferita una funzione consultiva e di proposta sugli atti del Consiglio e della Giunta⁵⁰. Tale attività pare rafforzata nello St. dell'Abruzzo, che assegna alla commissione il compito di realizzare la parità giuridica e *sostanziale* tra i sessi (art. 81, comma 1) e definisce obbligatorio il parere da essa espresso (comma 3), da cui dovrebbe discendere l'invalidità degli atti adottati dal Consiglio e dalla Giunta sui progetti di

materia di equilibrio della rappresentanza tra i sessi nella sfera politica sono: l'Abruzzo (art. 6), il Lazio (art. 6, comma 6 e art. 19, comma 2), la Liguria (art. 2, comma 2, lett. b) e l'Umbria (art. 7, comma 1).

⁴⁶ Cfr, al riguardo, gli Statuti della Calabria, del Lazio e del Piemonte rispettivamente agli articoli 2, comma 2, lett. d); 6, comma 6 e 13, comma 1.

⁴⁷ Dello stesso tenore sono l'art. 6 St. Abruzzo e l'art. 2, comma 2, lett. b) dello St. Liguria. *In species*, il primo fa un elenco degli atti attraverso cui la Regione assicura «l'effettiva parità di accesso alle cariche pubbliche ed elettive», che sono, oltre alle azioni positive, anche i programmi, le leggi e le iniziative; mentre lo statuto ligure fa espresso riferimento alle sole azioni positive come tipo di atto che il legislatore regionale può adottare per realizzare le pari opportunità «in ogni campo».

⁴⁸ Nella fattispecie, l'art. 19, comma 2 St. Lazio, nella parte finale, prevede che: «La legge elettorale promuove la parità di accesso tra uomini e donne alla carica di consigliere regionale, anche mediante azioni positive». Cfr, inoltre, l'art. 6, rubricato “Diritti e valori fondamentali”, che annovera tra gli obiettivi della Regione la *piena* parità fra uomini e donne perseguita ugualmente attraverso atti legislativi premiali. Infine, anche lo Statuto della Calabria demanda alla legge elettorale la realizzazione della parità, senza prevedere però l'impiego di *preferential treatments*; cfr, nel merito, l'art. 38, comma 2.

⁴⁹ Non la prevedono gli Statuti della Liguria e della Puglia. La denominazione dell'organo, incardinato in genere presso il Consiglio regionale, differisce da Regione a Regione. Utilizzano il termine “Commissione per le pari opportunità”: gli St. della Calabria, delle Marche e della Toscana (rispettivamente agli articoli 8; 54 e 55). La “Commissione regionale per le pari opportunità è prevista dallo St. dell'Abruzzo (art. 81). Lo St. del Lazio la qualifica come “Consulta femminile regionale per le pari opportunità” (art. 73); lo St. dell'Umbria, il “Centro per le pari opportunità” (art. 62) ed, infine, gli Statuti dell'Emilia Romagna e del Piemonte, la “Commissione per le pari opportunità tra donne e uomini” (rispettivamente agli articoli 41 e 93).

⁵⁰ Alla Commissione spetta altresì la funzione di valorizzare le differenze di genere e di operare per superare ogni tipo di discriminazione diretta (cfr nel merito St. Abruzzo e St. Lazio, rispettivamente agli articoli 81, comma 2 e 73, comma 2), nonché il compito di concorrere, insieme alle istituzioni regionali, «alla eliminazione delle discriminazioni fra i sessi»; cfr, in proposito, le funzioni del “Centro per le pari opportunità” previsto dallo St. umbro (art. 62, comma 1).

legge relativi alle materie rientranti nella sua competenza, senza che questa sia stata adita prima della loro approvazione.

Gli Statuti dell'Abruzzo e della Toscana si distinguono dagli altri perché attribuiscono alla Commissione un compito del tutto innovativo, che consiste nel controllo *ex post* delle politiche regionali sulle pari opportunità. In particolare, il primo, all'art. 81, comma 2; prevede la valutazione «dell'impatto equitativo di genere sulle politiche regionali», da cui consegue l'obbligo di vagliare le ricadute che tali misure hanno sulle linee programmatiche della Regione, ciò ai fini della loro efficacia e funzionalità. Nello stesso senso, l'art. 55, comma 3 dello St. toscano⁵¹, che pone inoltre un presidio al rispetto del dettato costituzionale, laddove autorizza la Commissione a verificare l'applicazione del comma 7, art. 117 Cost. Una simile previsione, compresa in una fonte statutaria, crea una sorta di "gerarchia" tra le funzioni da essa svolte, tanto che gli atti adottati nel ruolo di "custode costituzionale" sembrano dotati di una *forza* superiore rispetto alle leggi regionali ordinarie attraverso cui si da attuazione al programma politico dell'ente. In tale ambito, infatti, la commissione assolverebbe un compito tipico degli organi di garanzia statutaria progettati per le Regioni ordinarie⁵². Non è chiaro, però, cosa succederebbe nell'ipotesi in cui le scelte legislative regionali non fossero compatibili con la Costituzione. In tal caso, la Commissione non potrebbe adire la Corte costituzionale per denunciare il supposto contrasto, poiché un tale potere non le potrebbe essere conferito dalla legge regionale che la istituisce. Né sembrerebbe efficace la possibilità di segnalare la non conformità di tali atti ai suoi interlocutori naturali, e cioè il Consiglio e la Giunta, che sono nel contempo i principali attori di quelle politiche.

Del tutto *sui generis* è lo St. del Piemonte, che prevede, all'art. 38, l'istituzione della "Consulta regionale delle elette" e, all'art. 93, della "Commissione per le pari opportunità tra donne e uomini". Sulla Consulta pesa l'incarico di incrementare la presenza delle donne nella sfera politica, che negli altri Statuti è indirettamente compreso fra le competenze delle Commissioni per le pari opportunità attesa l'attività di riequilibrio che esse sono chiamate a realizzare⁵³. Essa svolge, inoltre, una funzione consultiva e di proposta sugli atti del Consiglio e della Giunta regionali, nonché esprime pareri sulle politiche regionali al fine di eliminare gli ostacoli che impediscono «la piena parità di accesso *delle donne e degli uomini* nella vita sociale, culturale ed economica» (comma 2)⁵⁴. A fronte di una tale molteplicità e complessità di compiti assegnati alla Consulta, è prevista la parallela opera della Commissione che consiste nel «rimuovere gli ostacoli in campo economico, sociale e culturale che di fatto costituiscono discriminazione diretta o indiretta *nei confronti delle donne* e per l'effettiva attuazione dei principi di uguaglianza e parità sociale sanciti dalla Costituzione e dallo Statuto» (art 93, comma 1)⁵⁵.

Dalla lettera delle disposizioni statutarie piemontesi sembra conseguire una sovrapposizione tra alcuni dei compiti attribuiti alla Consulta e quelli propri della Commissione, salvo poi riscontrare anche l'esistenza di un paradosso. Nella fattispecie, alla Consulta *delle elette*, la cui denominazione suggerisce di configurarla, se non proprio alla stregua di un "gruppo di pressione", comunque, di un organo esclusivamente dedicato ad

⁵¹ In particolare, la disposizione richiamata attribuisce alla Commissione per le pari opportunità, tra gli altri, il compito di controllare e di monitorare l'applicazione dei principi di non discriminazione e di pari opportunità tra i sessi nell'ambito delle politiche regionali.

⁵² Si tratta di un organo nuovo, qualificato in modo diverso dalle singole Regioni, che svolge la precipua funzione di controllo della conformità degli atti normativi regionali ai principi statuari.

⁵³ In particolare, alla Consulta spetta il compito di «promuovere la parità di accesso e la presenza delle donne in tutte le assemblee e gli organismi regionali, locali, nazionali ed europei, di aumentare il numero delle elette e di accrescere e consolidare il contributo delle donne alla definizione degli strumenti giuridici che regolano la nostra società (art. 38, comma 1)».

⁵⁴ Corsivo aggiunto.

⁵⁵ *Idem*.

occuparsi di “questioni femminili”; è riconosciuta, tra le altre, una funzione di tipo antidiscriminatorio, incidente sulle barriere che si frappongono alla parità tra i sessi. La Commissione per le pari opportunità si ritrova, invece, impegnata ad individuare situazioni discriminatorie a svantaggio delle donne e quindi a svolgere un ruolo che pare sbilanciato rispetto alla sua natura.

Resta auspicabile che le Regioni, quanto agli strumenti utilizzati per concretizzare le pari opportunità, parlino un *logos* comune, esigenza riconosciuta dalla stessa Corte costituzionale già nel suo primo intervento sulla legislazione premiale. Parafrasando quanto asserito, rispetto alle azioni positive⁵⁶, si potrebbe dire che l’eguaglianza sostanziale, principio-guida tuttora non avverato nell’accesso alle cariche elettive, esige che la sua attuazione: «non possa subire difformità o deroghe in relazione alle diverse aree geografiche e politiche del paese».

4. Le regole elettorali ed il ruolo dei partiti

La riforma della legge elettorale offre al legislatore statale l’occasione per formulare norme antidiscriminatorie sulla rappresentanza politica. Al contrario, la mancata previsione di misure di riequilibrio sarebbe costituzionalmente censurabile. L’efficacia, ma anche la legittimità di quest’ultime saranno strettamente legate al sistema di elezione prescelto. Nella fattispecie, la previsione che le liste includano “candidati di entrambi i sessi”, ma anche la riserva di una quota del 50% alle candidature femminili⁵⁷, sembrano compatibili non soltanto con i sistemi elettorali, che consentano di esperire una preferenza multipla, ma persino con la proporzionale corretta a liste bloccate. In proposito, il presunto limite implicito alle scelte dell’elettore, discendente dall’obbligatoria presenza di candidate nelle liste elettorali, è giustificato poiché tale vincolo rappresenta l’irrinunciabile presupposto alla realizzazione delle pari opportunità. E’ possibile, però, che nel corso del dibattito parlamentare sulla riforma della legge elettorale prevalga l’esigenza di rafforzare l’esecutivo, consentendo ad esso di poter contare su una più solida maggioranza politica, che sostenga il governo nell’attuazione del programma su cui ha ottenuto la fiducia. In tal caso, l’opzione potrebbe essere per un sistema di tipo uninominale - maggioritario, in vigenza del quale la natura antidiscriminatoria di una disposizione che imponga la candidatura di entrambi i sessi potrebbe essere compromessa⁵⁸. Infatti, l’obbligo di scegliere una donna come capolista (ovvero come seconda della lista, se il primo è un uomo) avrebbe delle ripercussioni dirette sul risultato, rischiando di trasformare la candidabilità in eleggibilità⁵⁹.

⁵⁶ Cfr la sentenza n. 109 del 1993, Considerazioni in diritto, punto 2.2.

⁵⁷ Cfr 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. D’altra parte, la previsione sulla quale è stato espresso il parere non fa che tradurre in termini percentuali la natura antidiscriminatoria dell’art. 51 Cost. In questa prospettiva, nelle recenti votazioni per l’assemblea costituente del Partito democratico è stato stabilito che il 50% dei candidati fossero donne, nonché l’obbligatoria alternanza di genere, sia nelle liste che tra i capilista, per l’elezione dei rappresentanti nazionali e regionali. Il sistema “a liste bloccate” ha consentito la presenza paritaria dei sessi negli organi costitutivi del nuovo partito.

⁵⁸ Cfr, in proposito, le osservazioni di A. POGGI, *Parità dei sessi e rappresentanza politica negli ordinamenti regionali*, Convegno “Le donne e le politiche di pari opportunità nel quadro della nuova riforma del lavoro”, Università di Ferrara, 8 novembre 2002, p. 17 ss.

⁵⁹ Nell’ipotesi che si ritornasse ad un sistema elettorale maggioritario, una delle strade percorribili potrebbe essere la presentazione di una doppia candidatura – femminile e maschile – in ciascun collegio uninominale. La coppia dei candidati che otterrà il maggior numero dei voti, superando le altre presenti all’interno dello stesso collegio, conquisterà il seggio parlamentare, in cui siederà il candidato (uomo o donna) che avrà ottenuto le maggiori preferenze. Una tale modalità avrebbe il pregio di eludere le problematiche connesse alle quote di riserva, delle quali preserverebbe il vantaggio di consentire le candidature femminili, senza pregiudicare la libertà degli elettori, perché ci sarebbero due candidature al posto di una. Inoltre, l’ipotesi di competizione tra i

Nei piani del Ministro per le pari opportunità del governo dimissionario c'era l'intenzione di presentare un disegno di legge rubricato "Regole transitorie per l'uguaglianza"⁶⁰. Tra gli aspetti più salienti: la previsione di una quota di riserva a favore delle donne pari ad 1/3 (il 33% dei candidati) e la "preferenza doppia", nei Comuni e nelle Regioni, per la parte proporzionale. L'elettore poteva esprimere due preferenze e la seconda era valida solo se di genere diverso rispetto alla prima. Per la parte maggioritaria, invece, la predisposizione delle candidature avrebbe dovuto rispettare almeno la sequenza uomo-uomo-donna⁶¹. La sanzione per le liste elettorali che non si fossero conformate alle condizioni suddette era "draconiana" e consisteva nell'inammissibilità.

Nonostante gli insuperati dubbi di costituzionalità delle "quote di riserva", è possibile che se fosse sollecitato il sindacato di legittimità della legge elettorale che le introducesse, le novelle recate alla Costituzione e la previsione di applicare discipline "premierali" da parte di alcuni dei nuovi Statuti ordinari (tuttora non contestata), ma anche la persistenza della sottorappresentazione femminile e il carattere "sperimentale" delle misure premierali, che sono solitamente "a termine" e, in specie, vigenti per poche legislature; potrebbero indurre la Consulta a confermarne la validità. Data la "temporaneità" delle quote, infatti, rilevarebbe il fine promozionale e antidiscriminatorio delle disposizioni che le contemplano, nonché la funzionalità delle stesse a risolvere lo squilibrio tra i sessi, questo sì *contra constitutionem*.

Nell'ambito della legislazione elettorale "di contorno" sempre valide parrebbero, inoltre, le azioni positive cosiddette "deboli" tese a favorire le candidature delle donne, purché anch'esse rispettino i requisiti di irretroattività, giustificazione, transitorietà, gradualità, ragionevolezza o adeguatezza⁶². In questa categoria rientrano gli incentivi di natura finanziaria concessi alle forze politiche capaci di accrescere il numero delle rappresentanti

due candidati, che nuocerebbe alla lista, appare scongiurata dalla circostanza che entrambi hanno il vantaggio di valorizzare i pregi dell'antagonista, facendo confluire sulla coppia il maggior numero dei voti, perché solo se a vincere è la coppia, si ottiene il seggio parlamentare; cfr, nel merito, la proposta di L. CARLASSARE, *La rappresentanza femminile... cit.*, p. 90 ss.

⁶⁰ La notizia ha avuto un'ampia diffusione sui quotidiani del 9 marzo scorso. Non può non essere ricordato, inoltre, il tentativo fatto dal precedente Ministro per le pari opportunità, che ha presentato un DDL, approvato dal Consiglio dei ministri il 19 novembre 2005, recante norme sulla presenza femminile nelle liste presentate dai partiti, al fine di rendere effettiva una rappresentanza paritaria tra i sessi nella scelta delle candidature per la Camera ed il Senato. Com'è noto, in Parlamento si è assistito ad un vero e proprio boicottaggio del progetto. In particolare, il DDL prevedeva un'alternanza di candidati uomini e donne per la prima e la seconda elezione dopo l'entrata in vigore della legge. I partiti che non si fossero attenuti alle disposizioni sarebbero stati decurtati delle spese elettorali. Introduceva, inoltre, lo stesso criterio prescelto dalla legge n. 81 del 1995 e cioè, una soglia di rappresentatività di ciascuno dei sessi in misura non superiore ai 2/3 dei candidati, sia per ogni lista, sia nel caso in cui la presentazione delle candidature avvenisse per gruppi di candidati. In modo un poco macchinoso distingueva, inoltre, tra la prima e la seconda elezione delle Camere successive alla data di entrata in vigore della legge. Infatti, per la prima, si prevedeva che ogni sesso non potesse essere rappresentato in una successione superiore a tre (vale a dire, si stabiliva l'obbligo di candidare una donna ogni 3 uomini, già nelle elezioni del 2006); per la seconda elezione, invece, che ogni sesso non potesse essere rappresentato in una successione superiore a due (e cioè, una donna ogni due uomini, a partire dalle elezioni del 2011). Anche le sanzioni erano differenziate: nelle elezioni del 2006, si prevedeva la decurtazione fino al 50% del rimborso delle spese elettorali per il mancato rispetto della regola sull'alternanza; nel 2011, al posto della multa, era prevista l'inammissibilità della lista.

⁶¹ Inoltre, per i Comuni in cui gli abitanti fossero meno di 15 mila, si proponeva che il tetto massimo dei candidati dello stesso genere non superasse i 3/4; mentre per i Comuni con più di 15 mila abitanti, per le Province e le Regioni, la quota massima di candidati dello stesso sesso non poteva essere superiore ai 2/3. Una medesima modalità era prevista per l'elezione di Camera e Senato. Per le elezioni europee, i candidati dello stesso genere non dovevano superare i 2/3 della lista elettorale e, in caso di preferenze multiple, almeno una doveva essere riservata ad un candidato di genere diverso.

⁶² I cinque parametri sulla base dei quali misurare l'ammissibilità costituzionale delle azioni positive sono stati individuati da M. AINIS, *Cinque regole per le azioni positive*, in *Quaderni costituzionali*, n. 2 del 1999, p. 368 ss.

all'interno della loro compagine⁶³ ovvero le deroghe alla parità di trattamento rispetto all'accesso ai mezzi di informazione per garantire una maggiore visibilità alle candidate. Parimenti efficaci sembrano altresì i sistemi che coinvolgono gli elettori nella predisposizione delle candidature, come avviene con le "primarie"⁶⁴. Infatti, proprio perché l'inclusione nelle liste elettorali non può essere considerata un diritto, le cui modalità di attuazione possano essere valutate sulla base di parametri certi, oggettivi, dipendendo essa dalla soggettività delle scelte partitiche; la presenza di entrambi i sessi nelle liste elettorali, "doverosa e legittima"⁶⁵, potrebbe essere attuata con l'adozione di metodi più trasparenti nella scelta dei candidati.

Nella sua recente giurisprudenza, la Consulta non trascura di dedicare un cenno alla funzione svolta dai partiti, quali soggetti istituzionali che organizzano la partecipazione politica dei cittadini e, pur definendolo «assai influente», lo reputa «non decisivo»⁶⁶. Il cauto giudizio non trova riscontro in una realtà in cui è generalmente diffusa la consapevolezza dell'influenza degli stessi sulle dinamiche del sistema politico italiano⁶⁷. Il "monopolio" nella scelta delle candidature discende dal combinato disposto degli articoli 49 e 1 Cost., secondo cui, rispettivamente, i cittadini riuniti nei partiti concorrono a determinare la politica nazionale e quest'ultimi sono, altresì, i principali strumenti attraverso cui si esercita la sovranità popolare, della quale ne decidono, in modo esclusivo, i modi e le forme di rappresentanza.

Le implicazioni *costituzionali* sottese ai disposti richiamati possono aver influenzato la giurisprudenza pregressa⁶⁸ che, pur riconoscendo la disparità esistente tra i sessi nella sfera pubblica e valutato positivamente le misure dirette a rimuoverla, aveva considerato più opportuno impiegare metodi diversi dai vincoli legislativi alle forze politiche partecipanti alle

⁶³ Come ad esempio, la creazione di un apposito fondo da parte del Ministero delle pari opportunità, i proventi del quale potrebbero essere destinati sia all'impegno da parte dei partiti politici a realizzare la concreta parità tra i sessi nella rappresentanza, sia all'effettivo raggiungimento del suddetto risultato, cfr, nel merito, S. PANIZZA, *Una possibile soluzione alternativa (considerazioni sulla possibilità di attenuare il problema dello squilibrio nella rappresentanza politica dei sessi a partire dalle disposizioni in tema di finanziamento pubblico ai partiti e movimenti politici*, in R. Bin – G. Brunelli – A. Pugiotto – P. Veronesi (a cura di), *La parità dei sessi...cit.*, p. 215 ss. La corresponsione di incentivi finanziari subordinata all'avvenuto incremento del numero delle elette sembra un metodo più efficace rispetto a quanto previsto dalla legge n. 157/1999, in cui è disposto il rimborso delle spese elettorali sostenute dai partiti a condizione che essi destinino il 5% delle somme ad iniziative volte a favorire la partecipazione delle donne nella vita politica.

⁶⁴ Il caso Ségolène Royal, potremmo dire, *docet* e rivela che laddove esistono sistemi più democratici per la scelta dei candidati, che coinvolgono gli stessi cittadini invitati così ad esprimere un giudizio diretto agli organi che li rappresentano, le donne possono avere concrete *chances* di essere candidate e di accedere alle cariche politiche.

⁶⁵ Cfr sentenza n. 49 del 2003, Considerazioni in diritto, punto 4.

⁶⁶ *Ibidem*.

⁶⁷ Tanto da provocare l'intervento delle più alte cariche istituzionali. Si ricordano, in proposito, le eloquenti parole del Presidente Giorgio Napolitano: «Credo che (...) se c'è una democrazia funzionante e all'interno dei partiti politici ci sono procedure democratiche, le donne possono ottenere il riconoscimento che loro spetta. Quindi (...) la strada maestra è questa: modifiche nella vita democratica dei partiti, che poi esprimono le candidature»; l'intervento può essere visto su www.larepubblica.it, 21 novembre 2006. Si veda, inoltre, l'editoriale di MIRIAM MAFAI, *Democrazia o quote rosa*, in *La Repubblica*, 22 novembre 2006, p. 22. Il Presidente della Repubblica è tornato sulla questione della sottorappresentazione delle donne in politica, quale «problema istituzionale e costituzionale», in occasione del discorso tenuto al Quirinale l'8 marzo del 2007.

⁶⁸ A sostegno della sua decisione, la Consulta aveva richiamato la risoluzione n. 169 del 1988, in cui il Parlamento europeo invitava i partiti politici a stabilire quote di riserva per le candidature femminili, giudicando significativa la circostanza che esso non si rivolgesse alle istituzioni politiche nazionali; cfr sentenza n. 422 del 1995, considerazioni in diritto, punto 7. Qualche dubbio aveva suscitato però l'invito rivolto dalla Consulta ai partiti e alle forze politiche a prevedere autonomi sistemi di quote nella predisposizione delle liste elettorali e la contrarietà a Costituzione di tali misure qualora assumessero una veste legislativa, poiché, comunque, esse avrebbero dato vita ad una prassi giudicata lesiva dei principi costituzionali "supremi", quali la generalità della rappresentanza e la democrazia pluralistica. Cfr, in tema, le opinioni di M. CAIELLI, *Le azioni positive...cit.*, p. 1464 e A. PIZZORUSSO - E. ROSSI, *Le azioni positive in materia elettorale ...cit.*, p. 182.

elezioni, preferendo invitare tali soggetti ad elaborare apposite previsioni nei rispettivi statuti o regolamenti⁶⁹. Ora come allora, però, l'azione dei partiti non può svilupparsi nel "vuoto normativo", e cioè in assenza di regole sulle modalità di esercizio dell'autonomia riconosciuta a tutti i soggetti rientranti nel pluralismo sociale⁷⁰. In questo senso, il divieto di presentare liste monosesso, nonché l'obbligatoria presenza paritaria di uomini e donne nelle liste elettorali, sono rispettosi dell'art. 49 Cost. in quanto non interferiscono con l'organizzazione interna e con l'attività svolta dai partiti politici, ma ne restringono la sola libertà di azione rispetto alla presentazione delle candidature nella misura in cui la loro autonoma scelta sia lesiva del principio di parità.

⁶⁹ Altrimenti si sarebbe compiuta una "giuridificazione" e cioè si sarebbero sottoposte a regole giuridiche fatti e comportamenti prima non regolati, ciò che, nel caso dei partiti politici, si sarebbe risolto in un'ingerenza del legislatore nella loro sfera di auto-organizzazione; cfr, nel merito, G. BRUNELLI, secondo la quale l'art. 5, comma 2 della legge n. 81 avrebbe contraddetto il «carattere rigorosamente esterno del metodo democratico» imposto dalla Costituzione all'azione dei partiti, ex art. 49 Cost; *L'alterazione della rappresentanza politica...cit.*, p. 569. D'altra parte, è stata constatata la "pacifica esistenza" di molteplici disposizioni legislative che limitavano la piena autonomia dei soggetti politici nella presentazione delle candidature. In tal senso, oltre ai casi di ineleggibilità e di incompatibilità, si ricordavano le cause di incandidabilità; le regole sul numero minimo o massimo dei candidati da presentare alle elezioni; le norme sul numero di sottoscrizioni necessarie; cfr U. DE SIERVO, *La mano pesante...cit.*, p. 3270. In proposito del fenomeno della giuridificazione, si può vedere G. REBUFFA, *Giuridificazione*, in *Politica del diritto*, 1987, p. 571

⁷⁰ La stessa Consulta ha confermato la legittimità dei limiti ai partiti nella formazione delle liste elettorali, precisando che essi si esauriscono: «nel momento in cui si esplicano libere scelte (...), in modo da evitare che si attui una discriminazione sfavorevole ad uno dei due sessi attraverso la totale esclusione di candidati ad esso appartenenti»; cfr sentenza n. 49 del 2003, punto 4.1. delle Considerazioni in diritto.