

Il lento e travagliato percorso del riequilibrio della rappresentanza di genere nelle assemblee elettive*

di Tiziana Fortuna **
(8 marzo 2013)

*«Nello stato presente dei costumi,
delle opinioni e delle istituzioni umane vediamo le donne chiamate a portare la
corona; ma per una singolare contraddizione in nessun paese si consentirebbe a
contarle fra i cittadini attivi, come se la sana politica non dovesse tendere costantemente
ad accrescere il numero dei veri cittadini, o come se fosse assolutamente
impossibile per una donna di essere di una qualche utilità per la cosa pubblica.
Sulla base di un pregiudizio che non permette nemmeno il dubbio a questo proposito
siamo dunque spinti ad escludere dal numero dei cittadini attivi almeno la metà
della popolazione totale».*
(Einmanuel-Joseph Sieyès, 1789)

SOMMARIO: 1. Premessa. 2. La chiusura della Corte costituzionale alle norme riequilibratrici della rappresentanza di genere. “Azioni positive” o “norme antidiscriminatorie”? 3. L'inaspettato *overruling* della giurisprudenza costituzionale sulle “quote”: dalla parità astratta alla parità effettiva. 4. Conclusioni.

1. Premessa

La scarsa presenza delle donne nelle istituzioni rappresentative della Repubblica italiana è da decenni oggetto di una delle tematiche più spinose e dibattute in dottrina, e non solo¹.

La incontrovertibile e radicata consapevolezza di una sotto-rappresentanza femminile nelle assemblee politiche e l'esigenza di garantire una effettiva parità di accesso alle cariche elettive hanno dato vita ad una serie di interventi che hanno visto operare il giudice delle leggi² ed anche i legislatori – nazionale e

* Scritto sottoposto a *referee*.

¹ Basti pensare alla composizione della Camera dei Deputati: soltanto 134 donne (seppur in aumento rispetto ai 109 deputati donne della scorsa Legislatura). Appena il 21.3% del totale, secondo quanto riportato dalle statistiche dell'Inter-Parliamentary Union aggiornate al 31 ottobre 2012, reperibile sul sito internet <http://www.ipu.org/>. *SEGGI DETENUTI DALLE DONNE NEL PARLAMENTO ITALIANO DAL 1996 AL 2012. Legislature XIII-XIV-XV-XVI Anni 1996-2001-2006-2008 F (%) – Camera dei Deputati 11,19,817,321,3 (Tot. 70 su 630) (Tot. 62 su 630) (Tot. 109 su 630) (Tot. 134 su 630) F (%) – Senato della Repubblica 8,07,713,718,0 (Tot. 26 su 326) (Tot. 25 su 326) (Tot. 44 su 322) (Tot. 58 su 322) FONTE: Inter-Parliamentary Union aggiornato al 31 di ottobre 2012.* Per un confronto internazionale sulla presenza delle donne nei Parlamenti nazionali: <http://www.ipu.org/>. Si noti come, nel mese di ottobre dell'anno 2012, l'Italia ha occupato il 63° posto su 145 Paesi esaminati, contro il 50° posto ricoperto nello stesso mese dell'anno precedente. La classifica assegna i primi posti a Paesi come il Ruanda, l'Andorra, Cuba, la Svezia ed, ancora, il Sud Africa.

² La Corte costituzionale, nel ribadire l'importanza della “parità effettiva”, pone l'accento sulla 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»*. Va in questo senso, Corte cost., sent. n. 49 del 2003, punto 4 del *Considerato in diritto*, in rete su www.giurcost.org.

regionali – al fine di favorire effettiva parità tra uomini e donne nell’accesso agli uffici pubblici. Ed invero, la sfera politica “maschile”³ ha da sempre nutrito ostilità nei confronti delle donne “impegnate nella dimensione pubblica”, e da ciò ne è derivata una scarsa partecipazione alla vita istituzionale del Paese.

Il tema in esame è ampiamente dibattuto anche in ambito esterno all’ordinamento italiano, sia in campo sovranazionale sia in quello internazionale. Il fondamento normativo delle azioni comunitarie per il rispetto e la promozione del principio di parità è rappresentato dall’art. 119 del Trattato di Roma (1957, istitutivo della Comunità europea, Tr. CE)⁴ che al primo paragrafo sancisce il *principio della parità salariale tra donna e uomo a parità di lavoro*⁵. Ma la necessità di garantire la parità sostanziale porta all’adozione della Direttiva 76/207/CEE⁶ che riconosce l’ammissibilità delle cd. azioni positive⁷, ossia di misure che derogano al principio di uguaglianza formale, al fine di rimuovere forme di discriminazione indiretta, non soltanto in ambito lavorativo, bensì anche in campo sociale e culturale.

Negli anni successivi, il Consiglio emana la Raccomandazione 84/635/CEE che mira all’adozione di una politica di azioni positive intesa ad eliminare le disparità di fatto di cui le donne sono oggetto e a promuovere l’uguaglianza di opportunità in ambito lavorativo⁸.

Ancora, il Trattato di Maastricht (1992) definisce le azioni positive come misure

³ L. CARLASSARE, *L'integrazione della rappresentanza: un obbligo per le Regioni*, in *La rappresentanza democratica nelle scelte elettorali delle Regioni*, Cedam, Padova 2002, pp. 2-3. L'A. sottolinea come l'evidente carenza della presenza femminile nelle istituzioni politiche italiane costituisca «un'anomalia tanto marcata da renderne impossibile il corretto funzionamento» e attribuisce la responsabilità di siffatta realtà al monopolio del genere maschile sul campo politico. D'altra parte, precisa l'A., è chiaro anche comprenderne le ragioni: l'ingresso di un numero determinato di donne comporterebbe l'uscita, dalla scena politica, di un altrettanto numero di uomini.

⁴ Trattato firmato il 23.03.1957; in vigore dall' 01.01.1958; non pubblicato sulla GU.

⁵ Così recitava la disposizione su richiamata: «Ogni Stato membro della Comunità si sarebbe impegnato ad assicurare nel corso della prima tappa della costruzione del mercato comune, ed a mantenere in seguito, l'applicazione del principio dell'uguaglianza delle remunerazioni fra i lavoratori maschi e le donne nello stesso lavoro. Per remunerazione si intende il salario o il trattamento di base o minimo e tutti gli altri vantaggi pagati direttamente o no dal datore di lavoro al lavoratore in riferimento all'occupazione di quest'ultimo.

L'uguaglianza delle remunerazioni, senza discriminazione fondata sul sesso, implica che la remunerazione accordata per lo stesso lavoro pagato per assolvere il proprio compito sia stabilito sulla base della stessa unità di misura e che la remunerazione accordata per un lavoro pagato a tempo sia lo stesso per lo stesso posto di lavoro». Nel 1961, in occasione del primo dibattito parlamentare, il deputato socialista francese *Léon-Eli Troclet* ribadiva agli Stati membri l'importanza della valenza sociale, e non meramente esortativa, da ascrivere al principio di parità salariale inciso nell'art. 119 Tr. CE: «l'article 119 constitue non seulement un engagement mutuel entre les Etats, mais un engagement à l'égard des travailleurs. Ce serait vraiment, pour les travailleurs, une grande déception de devoir enregistrer une carence dans un domaine social particulier, surtout lorsqu'il a fait l'objet d'un article précis du Traité de Rome. Cette grande déception aurait des conséquences politiques, car on doit bien se rendre compte qu'il n'y aura pas d'intégration réelle de l'Europe si les travailleurs n'y sont pas associés».

⁶ L'atto comunitario – successivamente modificato dalla direttiva 2002/73/CE – disciplina l' «Attuazione del principio della parità di trattamento tra gli uomini e le donne per quanto riguarda l'accesso al lavoro, la formazione, la promozione professionale e le condizioni di lavoro», pubblicato in GU n. L39 del 14.2.1976, pag. 40.

⁷ Su cui torneremo più approfonditamente, v. *infra*, § 2, nota n. 30.

che prevedono vantaggi specifici destinati a facilitare l'esercizio di un'attività professionale da parte delle donne o a prevenire o compensare degli svantaggi nella loro carriera professionale⁹.

Più specificatamente, l'art. 141, par. 4 del Trattato C.E. così come modificato dal Trattato di Amsterdam (1997)¹⁰ stabilisce che, allo scopo di assicurare un'effettiva e completa parità nella vita lavorativa, il principio della parità di trattamento fra uomo e donna «*non osta a che uno Stato membro mantenga o adotti misure che prevedano vantaggi per facilitare l'esercizio di un'attività professionale*» ovvero siano dirette ad «*evitare o compensare svantaggi nella carriera professionale*» a favore «*del sesso sottorappresentato*». Sicché, il criterio in parola diviene un obiettivo da raggiungere nonché un principio fondamentale comunitario. Si aggiunga, peraltro, che il Trattato su richiamato rafforza ancor di più le fondamenta giuridiche a favore delle parità dei sessi. In particolare, l'articolo 3 prescrive l'impegno della Comunità europea a favorire il *Gender mainstreaming*¹¹, integrando – dunque – il principio delle pari opportunità

⁸ GU n. L 331 del 19.12.1984, pag. 34. L'atto, seppur non vincolante, ha sensibilizzato gli Stati membri in particolare a fare in modo di ricomprendere tra le azioni positive, per quanto possibile, quelle riguardanti l'«*incoraggiamento delle candidature, delle assunzioni e della promozione delle donne nei settori, professioni e livelli in cui esse sono sottorappresentate, in particolare ai posti di responsabilità*» (punto 4). Invero, i Paesi UE hanno provveduto ad attuare diversi interventi alla luce di siffatto invito. In Italia, ad esempio, anche se con un certo ritardo, il legislatore nazionale ha adottato alla legge 10 aprile 1995, n. 125 sulle «*azioni positive per la realizzazione della parità uomo-donna nel lavoro*».

⁹ Così, l'art. 119, paragrafo 3 del Trattato di Maastricht, pubblicato in GU n. C 191 del 29.7.1992.

¹⁰ GU n. C 340 del 10.11.1997.

¹¹ Il *mainstreaming* di genere è uno dei principi promossi dalla Dichiarazione di Pechino, conclusiva della IV Conferenza mondiale delle donne (1995). Esso impone alle autorità pubbliche di prendere in considerazione sistematicamente le differenze esistenti tra le situazioni di vita, le esigenze e gli interessi rispettivamente degli uomini e delle donne, in tutti i programmi e gli interventi economici, sociali e politici. L'obiettivo primario è quello di sensibilizzare gli Stati alla promozione dell'equità tra i generi, in ogni azione di governo intrapresa e in ogni scelta politica assunta. In applicazione del principio, la Comunicazione della Commissione del 21 febbraio 1996 «Integrare la parità di opportunità fra le donne e gli uomini nell'insieme delle politiche e delle azioni comunitarie», COM (96), p. 67, in rete su <http://europa.eu>.

In Italia, i punti cardini del *gender mainstreaming* sono stati formalizzati attraverso la Direttiva del presidente del Consiglio (D.P.C.M. del 27 marzo del 1997). In dottrina, si sofferma sulla tipologia degli strumenti che consentono di realizzare il principio in esame, C. BRETHERTON, *Gender mainstreaming and UE enlargement: swimming against the tide?*, in *Journal of European Public Policy*, vol. 8, n. 1, 2001, pp. 60-81; G. BRUNELLI, *Pari opportunità elettorali, e ruolo delle Regioni*, in rete su www.forumcostituzionale.it; A. DONÀ, *Genere e politiche pubbliche. Un'introduzione alle pari opportunità in Italia*, Mondadori, Milano 2007; M. POLLAK, E. HAFNER-BURTON, *Mainstreaming gender in the European Union*, in *Journal of European Public Policy*, Special Issue 2000.

Al termine della Conferenza di Pechino, i governi partecipanti (per un totale di 189 Paesi) si sono impegnati a «*ristrutturare e ridefinire la spesa pubblica per promuovere le opportunità economiche delle donne e il loro accesso alle risorse produttive*». Nel 1999, la Commissione Europea adotta il *Gender budgeting* quale strumento di analisi – nell'ottica di genere – dei bilanci pubblici, volto ad evidenziare l'impatto delle scelte politiche nei confronti di uomini e donne. Si rimanda, in proposito, alla Risoluzione del Parlamento europeo sul *Gender budgeting* – la costruzione dei bilanci pubblici secondo la prospettiva di genere (2002/2198 (INI)). Sul tema, B. PEZZINI, *Relazione presentata al Seminario di studio I diritti sociali tra tensione all'uniformità e logiche della differenziazione*, Università di Bergamo, Facoltà di Giurisprudenza, 27-28 aprile 2005.

in tutte le politiche comunitarie¹².

Una previsione simile a quella dell'art. 141 la ritroviamo nell'art. 23 della Carta di Nizza sui diritti fondamentali dell'UE¹³ che dispone la parità tra uomini e donne in ogni settore e dichiara ammissibili le *azioni positive* a favore del sesso sottorappresentato¹⁴; un efficiente ed utile strumento per interpretare la "generica" formulazione racchiusa nel novellato art. 51 Cost.

Si aggiungano, poi, la Risoluzione del Parlamento europeo n. 169 del 1988 e la Risoluzione del 7 ottobre 2003, n. 2003/2108. Attraverso tali atti, improntati sul principio della rappresentanza di genere nelle cariche elettive, l'organo comunitario incoraggia i soggetti politici a predisporre meccanismi di quote per le candidature femminili¹⁵.

Nella stessa direzione, ma sul fronte internazionale, si muovono la Convenzione sui diritti politici delle donne¹⁶ che proclama specificamente la parità di condizione tra donne e uomini nel godimento e nell'esercizio dei diritti politici; e la *Convention for elimination of discrimination against women (CEDAW)*¹⁷ che

¹² L'art. 3 del Tr. dispone: «L'Unione Europea mira ad eliminare le ineguaglianze nonché a promuovere la parità tra uomini e donne». Mentre l'art. 13 consente la possibilità di adottare «provvedimenti opportuni per combattere le discriminazioni fondate sul sesso, la razza o l'origine etnica, la religione o le convinzioni personali, gli handicap, l'età o le tendenze sessuali».

¹³ L'atto è divenuto giuridicamente vincolante e direttamente applicabile in forza dell'art. 6 del TUE, come modificato dal Trattato di Lisbona. Sul carattere vincolante della Carta sul piano giuridico, cfr. A. CELOTTO, *Il Trattato di Lisbona ha reso la CEDU direttamente applicabile nell'ordinamento italiano?*, in rete su <http://www.neldiritto.it>.

¹⁴ L'articolo, rubricato «Parità tra uomini e donne», così detta: «La parità tra uomini e donne deve essere assicurata in tutti i campi, compreso in materia di occupazione, di lavoro e di retribuzione. Il principio della parità non osta al mantenimento o all'adozione di misure che prevedano vantaggi specifici a favore del sesso sottorappresentato». Per un commento, si rinvia a G. BRUNELLI, *Art. 23. Parità tra uomini e donne*, in R. BIFULCO, M. CARTABIA, A. CELOTTO (a cura di), *L'Europa dei diritti. Commento alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, Il Mulino, Bologna 2001, p. 178 e ss.

¹⁵ Più specificatamente, il punto 3 della Risoluzione n. 2003/2108 invita i partiti politici a «trovare un accordo sull'applicazione di politiche comuni che prevedano che, alle elezioni europee, le donne costituiscano almeno il 30% dei candidati sulle proprie liste elettorali, ad avviare un processo di sensibilizzazione delle questioni di genere nella direzione del proprio partito, a favorire la promozione, anche finanziaria, del conferimento di responsabilità alle donne ("empowerment") nella vita politica (formazione, riunioni, monitoraggio) e a garantire che le loro strategie a livello di informazione tengano conto dell'equilibrio di genere». Si aggiungano, inoltre, la Risoluzione del Parlamento europeo sui partiti politici europei ([2005/2224\(INI\)](#)); la Risoluzione del Parlamento europeo sulle donne nella politica internazionale ([2006/2057\(INI\)](#)) ed infine, Risoluzione del Parlamento europeo del 13 marzo 2012 sulla partecipazione delle donne al processo decisionale politico – qualità e parità ([2011/2295\(INI\)](#)), reperibili sul sito internet <http://www.europarl.europa.eu/>.

¹⁶ Adottata a New York, dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite, il 31 marzo 1953 e ratificata dalla legge 326 del 1967. La Convenzione stabilisce che le donne, a parità di condizioni con gli uomini e senza discriminazione alcuna, hanno diritto a: votare in tutte le elezioni (Articolo I); essere elette presso tutti gli enti pubblicamente eletti, stabiliti dalla legislazione nazionale (Articolo II); ricoprire una carica pubblica ed esercitare tutte le funzioni pubbliche stabilite dalla legislazione nazionale (Articolo III). Il documento internazionale è disponibile sulla rete internet all'indirizzo <http://treaties.un.org/>.

¹⁷ L'atto internazionale in materia di diritti delle donne, giuridicamente vincolante, è stato adottato dall'Assemblea dell'ONU nel 1979 ed è entrato in vigore nell'anno 1981. La Convenzione è stata ratificata dall'Italia con legge 14 marzo 1985, n. 132 e prevede agli articoli 3 e 4 rispettivamente: «Gli Stati prendono in ogni campo, ed in particolare nei campi politico, sociale, economico e culturale, ogni misura adeguata, incluse le disposizioni legislative, al fine di assicurare il pieno sviluppo ed il progresso delle

assicura – per quel che ci interessa in questa sede – parità di accesso nonché pari opportunità alle donne nella vita politica e pubblica, il diritto di voto e di eleggibilità.

Per quanto concerne lo scenario nazionale, come si avrà modo di esaminare, sono diverse le disposizioni costituzionali e legislative¹⁸ di sostegno alla rappresentanza di genere nelle cariche elettive. Tuttavia, non si può celare il *deficit* di democrazia che negli anni ha contraddistinto l'Italia, e la sua arretratezza, in materia.

Fortunatamente, si assiste ad un orientamento giurisprudenziale in favore della promozione della rappresentanza di genere. Sul fronte legislativo, seppur con grave ritardo e ancora in presenza di profonde carenze normative, si giunge alla approvazione della legge n. 215 del 2012 volta a promuovere la parità effettiva di donne e uomini nell'accesso alle cariche elettive e ai pubblici uffici delle autonomie territoriali.

2. La chiusura della Corte costituzionale alle norme riequilibratrici della rappresentanza di genere. “Azioni positive” o “norme antidiscriminatorie”?

Nel 1995, con la sentenza n. 422¹⁹ la Corte costituzionale dichiara fondata la questione di legittimità dell'art. 5, co. 2, ultimo periodo, della legge 25 marzo 1993, n. 81 – «*Elezione diretta del sindaco, del presidente della provincia, del*

donne e garantire loro, su una base di piena parità con gli uomini, l'esercizio e il godimento dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali). Per il raggiungimento dell'obiettivo, secondo l'art. 4, l'adozione – da parte degli Stati – di «*misure temporanee speciali, tendenti ad accelerare il processo di instaurazione di fatto dell'eguaglianza tra gli uomini e le donne non è considerato atto discriminatorio, secondo la definizione della presente Convenzione, ma non deve assolutamente dar luogo al permanere di norme ineguali o distinte; suddette misure devono essere abrogate non appena gli obiettivi in materia di uguaglianza, di opportunità e di trattamento, siano raggiunti. 2. L'adozione da parte degli Stati di misure speciali, comprese le misure previste dalla presente Convenzione, tendenti a proteggere la maternità non è considerato un atto discriminatorio*».

¹⁸ Si pensi alla l. n. 125 del 1991 («*Azioni positive per la realizzazione della parità uomo-donna nel lavoro*»); al d. lgs. n. 196 del 2000 («*Disciplina dell'attività delle consigliere e dei consiglieri di parità e disposizioni in materia di azioni positive. A norma dell'art. 47 della legge 17 maggio 1999, n. 144.- Art. 7*»); d. lgs. n. 165 del 2001 («*Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche*»); d. lgs. 11.04.2006 n° 198 («*Codice delle pari opportunità tra uomo e donna*»).

¹⁹ Per un commento alla sentenza, M. AINIS, *Azioni positive e principio d'eguaglianza*, in *Giur. Cost.*, 1992, pp. 582-608; G. BRUNELLI, *Elettorato attivo e passivo (e applicazione estesa dell'illegittimità conseguenziale) in due recenti pronunce costituzionali*, in *ivi*, 1995, pp. 3272-3283; S. BARTOLE, *Una dichiarazione di incostituzionalità consequenziale qualificata dalla speciale importanza della materia*, in *Le Regioni* 1996, n. 2, p. 313 ss.; G. CINANNI, *Leggi elettorali e azioni positive in favore delle donne*, in *Giur. Cost.*, 1995, pp. 3283-3293; A. DEFFENU, *La parità tra i sessi nella legislazione elettorale di alcuni paesi europei*, in *Dir. Pubbl.*, 2001, n. 2, pp. 609-652; A. D'ALOIA, *Le "quote" elettorali in favore delle donne: il "nuovo" contesto costituzionale e il "precedente" n. 422 del 1995*, in R. BIN, G. BRUNELLI, A. PUGIOTTO, P. VERONESI (a cura di), *La parità dei sessi nella rappresentanza politica*, cit., p. 51 ss.; U. DE SIERVO, *La mano pesante della Corte sulle "quote" nelle liste elettorali*, in *Giur. Cost.*, 1995, pp. 3268-3272; A. PIZZORUSSO ED E. ROSSI, *Le azioni positive in materia elettorale*, in B. BECCALLI (a cura di), *Donne in quota. È giusto riservare posti alle donne nel lavoro e nella politica?*, Feltrinelli, Milano 1999, p. 169 ss.

consiglio comunale e del consiglio provinciale» – per violazione degli articoli 3, co. 1 e 51, co. 1 Cost.

Nello specifico, il giudice delle leggi censura la norma secondo cui, nei Comuni con popolazione inferiore ai 15000 abitanti, nessuno dei due sessi può essere rappresentato – nella composizione delle liste dei candidati alle elezioni dei consigli comunali – in misura superiore ai due terzi.

Orbene, relativamente al primo parametro costituzionale citato, la Consulta chiarisce l'irrelevanza giuridica dell'appartenenza ad un genere o all'altro, in quanto tutti i cittadini sono eguali senza distinzione di sesso. Per la stretta connessione all'art. 3 Cost., la medesima considerazione – in termini di elettorato passivo – viene suffragata invocando l'art. 51, co. 1 Cost.²⁰, il quale sancisce il principio dell'«assoluta parità» tra uomo e donna per l'accesso alle cariche elettive o ai pubblici uffici²¹. «*Sicché ogni differenziazione in ragione del sesso non può che risultare oggettivamente discriminatoria, diminuendo per taluni cittadini il contenuto concreto di un diritto fondamentale in favore di altri, appartenenti ad un gruppo che si ritiene svantaggiato*»²². Così, precisano i giudici costituzionali, l'appartenenza all'uno o all'altro sesso non può mai in nessun modo costituire un requisito di eleggibilità²³ e, conseguentemente, altrettanto deve affermarsi per la candidabilità²⁴, essendo questa «*la condizione*

²⁰ La disposizione contenuta nell'art. 51, co. 1 Cost. previgente alla riforma del 2003 recitava: «*Tutti i cittadini dell'uno o dell'altro sesso possono accedere agli uffici pubblici e alle cariche elettive in condizioni di eguaglianza, secondo i requisiti stabiliti dalla legge*».

A seguito della revisione costituzionale, il disposto in esame è stato modificato per integrazione con il seguente periodo: «*A tale fine la Repubblica promuove con appositi provvedimenti le pari opportunità tra donne e uomini*». Cfr. *infra*, § 2, nota n. 28.

²¹ Cfr., sul punto, L. PALADIN, *Eguaglianza (diritto costituzionale)*, in *Enc. dir.*, XIV, Milano Giuffrè, 1965, p. 534 il quale sottolinea in termini assoluti il concetto di eguaglianza richiamata dal primo comma dell'art. 51 Cost.; e da ultimo, I. NICOTRA, *Diritto pubblico e costituzionale*, Giappichelli, Torino 2013, pp. 57-60.

²² Corte cost., sent. n. 422 del 1995, punto 6 del *Considerato in diritto*, in rete su www.giurcost.org.

²³ Valutazione diametralmente opposta, per fortuna, a quanto sostenuto nella sentenza n. 56 del 1958. Difatti, con tale decisione la Corte – riconoscendo la legittimità della l. 27 dicembre 1956, n. 1441 («*Partecipazione delle donne all'amministrazione della giustizia nelle Corti di assise e nei Tribunali per i minorenni*») – ritiene il sesso requisito necessario per l'esercizio di taluni diritti politici. In altre parole, la fonte legislativa permetteva alle donne di far parte dei collegi delle Corti di assise, con la precisazione che almeno tre giudici dovessero essere uomini: è «*naturale che, pur avendo posto il precetto dell'eguaglianza giuridica delle persone dei due sessi, i costituenti abbiano ritenuto che restasse al legislatore ordinario una qualche sfera di apprezzamento nel dettare le modalità di applicazione del principio, ai fini della migliore organizzazione e del più proficuo funzionamento dei diversi uffici pubblici, anche nell'intento di meglio utilizzare le attitudini delle persone*».

²⁴ In dottrina, critico nei confronti di tale impostazione, U. DE SIERVO, *La mano pesante della Corte*, cit., p. 3268 ss. Dello stesso avviso, L. CARLASSARE, *L'integrazione della rappresentanza: un obbligo per le Regioni*, cit., p. 24; A. D'ALOIA, *Eguaglianza sostanziale e diritto diseguale. Contributo allo studio delle azioni positive nella prospettiva costituzionale*, Cedam, Padova 2002, p. 392; M. D'AMICO, A. CONCARO, *Donne e istituzioni politiche. Analisi critica e materiale di approfondimento*, Giappichelli, Torino 2006, p. 34; S. GAMBINO, *Verso la democrazia paritaria ... cavalcando le lumache*, in www.astrid.it, 2005, p. 8; ID., *Donne e rappresentanza politica: alcune riflessioni sui limiti della democrazia paritaria in Italia*, in *Il Filangieri*, 2006, p. 52; B. Pezzini, *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)*, in *La parità dei sessi nella rappresentanza politica*, cit., p. 98; E. ROSSI, *Tra eguaglianza formale ed eguaglianza sostanziale: la sent. n. 422/95 nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, in S.

pregiudiziale e necessaria per poter essere eletto, per beneficiare quindi in concreto del diritto di elettorato passivo sancito dal richiamato primo comma dell'art. 51». Il diritto di elettorato passivo è un diritto fondamentale garantito in egual misura a tutti i cittadini. Su di essi il legislatore non può intervenire con misure diseguali. Pertanto, la norma che prevede – per la presentazione delle candidature alle cariche pubbliche elettive – forme di riserva o quote in ragione del sesso è in palese contrasto con il Testo fondamentale, in quanto fondata su una discriminazione.

Come ben si comprende, il giudice delle leggi equipara candidabilità a eleggibilità²⁵.

A dire il vero, sembra assai probabile che la (errata) assimilazione derivi da una costruzione in cui la Corte pare abbia tenuto conto soltanto della norma disciplinante, all'epoca, le elezioni politiche²⁶. Quest'ultima, difatti, prevedendo l'alternanza di uomini e donne nelle liste “bloccate”, per la parte proporzionale, non offriva una parità di *chances* nella candidatura, ma garantiva direttamente il raggiungimento di un risultato: l'elezione del candidato.

Al contrario, la normativa impugnata assicurava, attraverso una norma antidiscriminatoria, le stesse opportunità a uomini e donne in fase di candidatura. Nessuna discriminazione in campo elettorale. Nessun risultato era garantito in termini di elezione. L'elettore, dal canto suo, restava libero di scegliere il candidato preferito. L'opportunità di candidarsi per un soggetto non avrebbe mai garantito, allo stesso, di essere eletto.

Tuttavia, il giudice costituzionale nell'adottare le proprie decisioni – nonostante abbia riconosciuto la “neutralità” della formulazione annullata (diretta 'indistintamente' a uomini e donne) – si rifà all'*original intent* del legislatore, risultante dai lavori preparatori della legge n. 81, laddove si dichiara che la finalità della disposizione è quella di assicurare alla donna una quota di posti nelle liste elettorali. E ciò al solo scopo di favorire le condizioni per un riequilibrio della rappresentanza dei sessi nelle assemblee dei comuni²⁷.

La Consulta, dunque, dà una lettura di tipo “sostanziale” della parità voluta dalla regola del '93, qualificando la stessa non una norma antidiscriminatoria²⁸, bensì

SCARPONI (a cura di), *Le pari opportunità nella rappresentanza politica e nell'accesso al lavoro. I sistemi di “quote” d'aglio di legittimità*, Università di Trento, *Quaderni del Dipartimento di Scienze Giuridiche*, Trento 1997, p. 107 ss.; A. PIZZORUSSO E E. ROSSI, *Le azioni positive*, cit., p. 181 ss.

²⁵ Corte cost., sent. n. 422 del 1995, cit., punto 4 del *Considerato in diritto*.

²⁶ L'art. 1 della l. n. 277 del 1993 «Nuove norme per l'elezione della Camera dei deputati» prescriveva, per la formazione delle liste elettorali “bloccate” recanti più di un nome, l'obbligo del cd. *zipper system*, ossia dell'alternanza di uomini e donne.

Per una critica alla decisione della Corte, L. CARLASSARE, *L'integrazione della rappresentanza: un obbligo per le Regioni*, cit., p. 25; U. DE SIERVO, *La mano pesante della Corte*, cit., p. 3268; G. FERRI, *Le pari opportunità fra donne e uomini nell'accesso alle cariche elettive e la “preferenza di genere” in Campania*, in rete su www.forumcostituzionale.it.

²⁷ Corte cost., sent. n. 422 del 1995, cit., punto 5 del *Considerato in diritto*.

²⁸ Tra le voci della dottrina, sostiene la natura “antidiscriminatoria” dell'art. 51, co. 1 Cost, già nella sua veste originaria, L. CARLASSARE, *Considerazioni conclusive*, in R. BIN, G. BRUNELLI, A. PUGIOTTO, P. VERONESI (a cura di), *La parità dei sessi nella rappresentanza politica*, cit., p. 244. Secondo l'A., il principio secondo cui uomini e donne devono essere messi in condizioni di poter accedere alle cariche in maniera eguale è già ben inciso nel tessuto letterale della disposizione del '48. Proprio per tale ragione, la

«una sorta di azione positiva»²⁹. Intervento – quest’ultimo – consentito dal secondo comma dell’art. 3 Cost.³⁰, ma non conforme a Costituzione in materia elettorale, sempreché si faccia riferimento ad un meccanismo in cui le candidature siano presentate sotto forma di “liste bloccate”³¹.

In altri termini, il giudice delle leggi ritiene – in modo poco convincente – che la scelta delle quote “riservate” avrebbe esplicitamente garantito il raggiungimento diretto di un risultato a favore delle donne (in aperto contrasto con i principi che regolano la rappresentanza politica) piuttosto che la rimozione di quegli ostacoli di ordine economico e sociale ex art. 3.2. Cost. «che limitando di fatto la libertà e l’eguaglianza dei cittadini impediscono il pieno sviluppo della persona umana e la

revisione costituzionale del 2003 (v. *supra*, § 2, nota n. 20) viene ritenuta superflua. «L’art. 51 della Costituzione non aveva alcun bisogno d’integrazioni», così nella Relazione tenuta presso il Consiglio Superiore della Magistratura in occasione del convegno, Id., *Il diritto alle pari opportunità a 60 anni dall’entrata in vigore della Carta costituzionale*, in rete su <http://www.csm.it>. Inoltre, Id., *La rappresentanza femminile: principi formali ed effettività*, in F. BIMBI, A. DEL RE, *Genere e democrazia: la cittadinanza delle donne a cinquant’anni dal voto*, Giappichelli, Torino 1997, p. 84-85; Id., *L’integrazione della rappresentanza: un obbligo per le Regioni*, cit., p. 4 ss. Dello stesso avviso, L. GIANFORMAGGIO, *Eguaglianza formale e sostanziale: il grande equivoco*, in *Foro it.*, 1996, n. 1, p. 1972, secondo cui il senso letterale della norma previgente era proprio quello di «“sottolineare” una “differenza” e non di dichiarare irrilevante, “una differenza”». «Sono le “donne” e gli “uomini” che hanno diritto di accesso alle cariche elettive e non i cittadini il cui sesso non rileva». Già molti anni prima, in Assemblea Costituente, l’on. Maria Federici sosteneva una simile ricostruzione dell’art. 51 Cost. (all’epoca art. 48). Si rimanda in proposito a M. FEDERICI, *La donna alla Costituente*, in *Studi per il XX anniversario dell’Assemblea Costituente*, Vallecchi, Firenze 1969, p. 202 ss.

²⁹ Corte cost., sent. n. 422 del 1995, cit., punto 5 del *Considerato in diritto*.

³⁰ La definizione di azioni positive – la cui origine risale alla lotta contro il razzismo negli Stati Uniti (cd. *affirmative actions*) – può essere ricavata dalla storica sentenza n. 109 del 1993. Il giudice delle leggi individua nelle azioni positive «il più potente strumento a disposizione del legislatore, che tende a innalzare la soglia di partenza per le singole categorie di persone socialmente svantaggiate e, nel caso di specie, a superare il rischio che diversità di carattere naturale o biologico si trasformino arbitrariamente in discriminazioni di destino sociale». Dunque, una deroga al principio di uguaglianza formale, dato che particolari vantaggi vengono attribuiti a determinati soggetti appartenenti a categorie svantaggiate. Cfr. M. CAIELLI, *Le azioni positive in materia elettorale: un revirement della Corte costituzionale?*, in *Giur. It.*, 2004, p. 236 ad avviso della quale la palese imposizione dei due sessi nelle liste elettorali modifica le condizioni in cui si svolgerebbe naturalmente la competizione elettorale: «una simile regola, sebbene nel caso in esame implichi una riserva di posti del tutto marginale a favore del sesso sottorappresentato, comporta comunque una «vittima», costituita dall’uomo (dalla donna, data la formulazione neutra della normativa) che sarebbe stato candidato se la legge non ne avesse comportato l’esclusione». Sul tema, in generale, S. CECCANTI, *Azioni positive e riforma del sistema giuridico, Relazione presentata alla Conferenza internazionale organizzata da IPALMO Best Practices in the Promotion of Rule of Law in the Mediterranean Area*. Roma, 1 dicembre 2008 – Camera dei Deputati; M. AINIS, *Cinque regole per le azioni positive*, in *Quad. cost.*, 1999, n. 2, p. 359 ss.; C. SALAZAR, voce *Pari opportunità*, in *Dizionario dir. pubbl.*, diretto da S. CASSESE, Giuffrè, Milano 2006, pp. 4084-4087.

Ancora, A. BESUSSI, *Togliere l’etichetta. Una difesa eccentrica dell’azione positiva*, in B. BECCALI (a cura di), *Donne in quota. È giusto riservare posti alle donne nel lavoro e nella politica?*, Feltrinelli, Milano 1999, p. 181 ss.; L. CARLASSARE, *Il diritto alle pari opportunità*, cit.; G. LUCHENA, *Le azioni positive nelle recenti riforme costituzionali: il difficile equilibrio tra misure preferenziali e tutela delle posizioni soggettive dei terzi*, in *Rass. Parl.*, n. 2, 2003 pp. 427-452; A. D’ALOIA, *Eguaglianza sostanziale e diritto diseguale*, cit., p. 434, il quale definisce le azioni positive come «un concetto “multicomprendivo” e “progressivo”; ciò che lo caratterizza come strumento di attuazione dei contenuti dell’eguaglianza sostanziale, è una evidente carica “promozionale”, di cambiamento della realtà sociale, e non solo di impedimento al perpetuarsi di fattori o logiche discriminatorie. E certamente, le misure volte a rafforzare la partecipazione femminile alla politica, condividono questa impostazione, e vanno perciò correttamente

effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica e sociale del Paese». Di talché, interventi «*volutamente diseguali*» non possono incidere direttamente sul contenuto stesso di quei medesimi diritti garantiti a tutti i cittadini in misura eguale. Siffatte azioni non possono influire direttamente sul contenuto stesso del diritto elettorale passivo. Al tempo stesso, però, la Consulta si mostra consapevole della scarsa partecipazione delle donne alla rappresentanza politica, tanto da richiamare nella propria pronuncia l'invito rivolto dal Parlamento europeo, nel 1988, ai gruppi e ai partiti politici (e non ai governi e ai parlamenti nazionali) al fine di prevedere quote di riserva per le candidature femminili, piuttosto che essere imposte – illegittimamente – attraverso lo strumento legislativo³².

Contestualmente alla declaratoria di illegittimità costituzionale dell'art. 5, co. 2 della legge del '93, la Corte ha esteso la propria decisione di incostituzionalità ad ulteriori disposizioni legislative³³. In applicazione dell'art. 27 della legge 11 n. 87 del 1953, il giudice delle leggi ha dichiarato – in maniera alquanto “insolita” e aspramente criticata in dottrina³⁴ – l'illegittimità consequenziale «*per la sostanziale identità dei contenuti normativi*» di quelle disposizioni elettorali

qualificate come “azioni positive”».

Per una critica sulle azioni positive in materia diritti politici, G. CINANNI, *Leggi elettorali e azioni positive*, cit., p. 3285. A giudizio dell'A., «*proprio in quanto dirette a compensare e rimuovere le diseguaglianze esistenti, [le azioni positive] comportano necessariamente una rottura del principio d'eguaglianza formale e per questo possono generare nuovi squilibri nella convivenza sociale*». Si rinvia anche a S. NESPOR, *Politiche delle quote: i pro e i contro*, in B. BECCALLI (a cura di), *Donne in quota*, cit., p. 131 ss.; M. SANTAMBROGIO, *Azioni positive e uguaglianza*, ivi, p. 665 ss.

³¹ Il riferimento è alla legge n. 270 del 1995, rubricata «*Modifiche alle norme per l'elezione della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica*». Per un approfondimento, I. NICOTRA, *Diritto pubblico*, cit., Giappichelli, Torino 2013, pp. 186-187.

³² Corte cost., sent. n. 422 del 1995, cit., punto 7 del *Considerato in diritto*, in cui si legge «*È opportuno, infine, osservare che misure siffatte, costituzionalmente illegittime in quanto imposte per legge, possono invece essere valutate positivamente ove liberamente adottate da partiti politici, associazioni o gruppi che partecipano alle elezioni, anche con apposite previsioni dei rispettivi statuti o regolamenti concernenti la presentazione delle candidature. A risultati validi si può quindi pervenire con un'intensa azione di crescita culturale che porti partiti e forze politiche a riconoscere la necessità improcrastinabile di perseguire l'effettiva presenza paritaria delle donne nella vita pubblica, e nelle cariche rappresentative in particolare. Determinante in tal senso può risultare il diretto impegno dell'elettorato femminile ed i suoi conseguenti comportamenti*».

³³ Corte cost., sent. n. 422 del 1995, cit., punto 8 del *Considerato in diritto*.

³⁴ In dottrina manifestano una forte disapprovazione della decisione della Corte, S. BARTOLE, *Una dichiarazione di incostituzionalità consequenziale*, cit., p. 313 ss.; L. CARLASSARE, *La rappresentanza femminile*, cit., p. 84. Ad avviso dell'A. «*Dati i meccanismi di attivazione del controllo delle leggi, [...] non le era possibile dichiarare illegittime le disposizioni sulle quote rigide senza aver prima dichiarato l'illegittimità delle norme relative alle candidature di entrambi i sessi nelle liste elettorali amministrative: solo queste, infatti, sono state impugnate e su queste doveva pronunciarsi*». Ancora, M. D'Amico, *Il legislatore reintroduce le “quote rosa”?*, in *Studium iuris*, 2005, p. 434 ss.; M. D'AMICO-E. CONCAVO, *Donne e istituzioni politiche*, cit., p. 34; U. DE SIERVO, *La mano pesante della Corte*, cit., p. 3269 il quale definisce l'azione della Corte un' «*anomala larghissima applicazione*» della illegittimità consequenziale; L. GIANFORMAGGIO, *Eguaglianza formale e sostanziale*, cit., p.1961 ss. Vedi inoltre, G. BRUNELLI, *Elettorato passivo*, cit., p. 3272 ss.

nazionali, regionali e comunali che prevedevano «*limiti e vincoli*» o assegnavano «*quote*» nelle liste elettorali in ragione del loro sesso³⁵.

3. L'inaspettato *overruling* della giurisprudenza costituzionale sulle "quote": dalla parità astratta alla parità effettiva

Nonostante l'auspicio della Corte, nessun efficace intervento statutario o regolamentare dei partiti politici è stato offerto al fine di disciplinare, in concreto, il riequilibrio di genere nella rappresentanza politica. Invano sarebbe stato, dunque, il tentativo di attendere un cambiamento "naturale" del panorama politico-culturale.

Invero, è dall'attività ermeneutica del giudice delle leggi che nasce l'esigenza di modificare il contenuto dell'art. 51 Cost. L'obiettivo è quello di consentire alla Consulta la legittimazione di azioni volte a rimuovere effettivamente gli ostacoli che, in concreto, impediscono la parità di accesso nelle assemblee elettive. Ma il percorso di revisione del dettato costituzionale è alquanto lungo e travagliato, e si conclude soltanto nell'anno 2003. Ciò nonostante, qualche anno prima si tenta già di garantire un modello di *democrazia paritaria*³⁶ attraverso la legge n. 3 del 2001 che modifica il quadro costituzionale³⁷. In particolare, la revisione dell'art.

³⁵ La Corte dichiara l'illegittimità costituzionale delle seguenti disposizioni:

-art. 7, primo comma, ultimo periodo, della legge 25 marzo 1993, n. 81 (contenente la stessa prescrizione per le liste dei candidati nei Comuni con popolazione superiore ai 15.000 abitanti);

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

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

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

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

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

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

³⁶ Per un approfondimento sul tema, M. D'AMICO, *Il difficile cammino della democrazia paritaria*, Giappichelli, Torino 2011; A. FALCONE, *Verso una democrazia paritaria. Modelli e percorsi per la piena partecipazione delle donne alla vita politica e istituzionale*, Giuffrè, Milano 2011.

³⁷ E' utile sottolineare come il cambiamento a cui l'Italia ha assistito nel 2003, non è dissimile da quello sviluppatosi – qualche anno addietro – in Francia. Nel 1999, infatti, la modifica della Costituzione d'oltralpe ha registrato un'inversione di rotta della giurisprudenza costituzionale francese in materia di rappresentanza politica di genere. La revisione del Testo fondamentale ha introdotto il principio in base al quale «*La loi favorise l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et fonctions électives*» (art. 1, co. 2). Ed ancora, secondo la novella costituzionale «*Ils [les partis et groupements politiques] contribuent à la mise en œuvre du principe énoncé au second alinéa de l'article 1 er dans les conditions déterminées par la loi*», per cui sarebbe compito dei soggetti politici contribuire all'attuazione del principio appena richiamato (art. 4, co. 2). Invero nel 1982, il *Conseil constitutionnel* – chiamato a pronunciarsi su una questione diversa da quella delle quote rosa – solleva d'ufficio la q.l.c. e con decisione n. 146 DC dichiara incostituzionale la normativa secondo la quale non era possibile indicare più del 75% di candidati

117, co. 7 ha assegnato alle Regioni ordinarie il compito di adottare misure volte alla promozione delle pari opportunità tra i sessi in ambito politico³⁸. Dal loro canto, e “analogamente”³⁹, le Regioni ad autonomia differenziata hanno puntato, attraverso legge regionale, a promuovere «condizioni di parità per l'accesso alle consultazioni elettorali»⁴⁰.

Il mutato scenario costituzionale ha consentito alla Corte, con sent. n. 49 del 2003, di aggiornare la sua giurisprudenza. Il Giudice delle leggi, infatti, ha rigettato la q.l.c. sollevata dal Governo⁴¹ avverso la disposizione statutaria della Valle d'Aosta del 25 luglio 2002⁴², nella parte in cui prescriveva che «ogni lista di candidati all'elezione del Consiglio Regionale deve prevedere la presenza di

dello stesso sesso nelle liste elettorali municipali di tipo “bloccato” (dei Comuni con più di 3500 abitanti). Ad avviso dell'organo costituzionale della *République*, la legge parlamentare contrastava con l'art. 3 della *Constitution* (principio della sovranità popolare) e con l'art. 6 della *Déclaration des droits de l'Homme et du Citoyen de 1789* (principio di eguaglianza formale). Quasi vent'anni dopo, pronuncia di egual tenore fu espressa dal *Conseil* dinanzi alla quota (del 50%) prevista dal *Code électoral* per l'elezione dei consigli regionali e dei consiglieri dell'Assemblea corsa (decisione n. 98-407 DC del 14 gennaio del 1999). L'unica via di uscita per consentire la realizzazione dell'effettiva parità di genere nelle assemblee politiche elettive era quella riformare, in materia, la Carta fondamentale. Sicché con legge di revisione n. 99-569, le misure di riequilibrio della rappresentanza politica diventava costituzionalmente legittime. Cfr. M. D'AMICO, *Profili di diritto comparato*, in A. RUGGERI (a cura di), *La motivazione delle decisioni della Corte costituzionale*, Giappichelli, Torino 1994; A. DEFFENU, *Brevi riflessioni sulla parità tra i sessi in politica: le corti costituzionali italiana e francese*, in AA. VV. (a cura di), *La parità dei sessi sulla rappresentanza politica*, Giappichelli, Torino 2003, pp. 67-73; ID., *Parità tra i sessi in politica e controllo della Corte: un revirement circondato da limiti e precauzioni*, in *Le Regioni*, 2004, pp. 918-928. Per una comparazione della disciplina elettorale in alcuni Stati europei e negli Stati Uniti, ID., *La parità tra i sessi*, cit., pp. 609-652; I. NICOTRA, *La democrazia paritaria nel solco del principio costituzionale meritocratico*, in AA. VV., *Rappresentare e governare*, Cedam, Padova, 2011, p. 110 ss.; ID., *La rappresentanza di genere: presente e futuro*, disponibile su www.upinet.it/; ID., *The role of "affirmative action" in the electoral system*, Paper presentato all'VIII Congresso Mondiale di Diritto Costituzionale, Mexico City, 6 - 10 dicembre 2010, in rete su <http://www.juridicas.unam.mx/>.

³⁸ La legge costituzionale n. 3 del 18 ottobre 2001, ha introdotto nel novellato art. 117, il comma 7 secondo cui: «Le leggi regionali rimuovono ogni ostacolo che impedisce la piena parità degli uomini e delle donne nella vita sociale, culturale ed economica e promuovono la parità di accesso tra donne e uomini alle cariche elettive». Sulle proposte ermeneutiche della nuova disposizione fornite da alcune voci della dottrina, L. CALIFANO, *Donne e rappresentanza politica: una riforma che riapre nuovi spazi*, in *Quad. cost.*, 2001, p. 141. L' A. individua nelle azioni da intraprendere quella di garantire alle donne pari opportunità di accesso nei mezzi di informazione, o di assicurare il finanziamento di campagne elettorali a favore dei candidati di sesso femminile. Ed ancora, sarebbe fondamentale garantire la trasparenza nelle procedure di designazione dei candidati, così come avviene - sottolinea l'autore - con il meccanismo delle elezioni primarie. Cfr., G. BRUNELLI, *L'alterazione del concetto di rappresentanza politica: leggi elettorali e "quote" riservate alle donne*, in *Dir. soc.*, 1994, pp. 587-588 che - ai fini della promozione della parità di chances - respinge misure che si basino sull'appartenenza sessuale, esprimendo invece una preferenza per interventi di carattere generale. Inoltre, G. CHIARA, *La "pari opportunità" elettorale dei sessi nella riforma degli Statuti regionali speciali*, in *Giur. cost.*, 2001, p. 850, 854.

Per un ulteriore commento, si rinvia a G. BRUNELLI, *Donne e politica*, Il Mulino, Bologna 2006; L. CARLASSARE, *L'integrazione della rappresentanza: un obbligo per le Regioni*, p. 1 ss.; M. CARTABIA, *Il principio della parità tra uomini e donne nell'art. 117, 7° comma*, in T. GROPPI, M. OLIVETTI (a cura di), *La Repubblica delle autonomie: Regioni ed enti locali nel nuovo titolo V*, Giappichelli, Torino 2001, p. 129 ss.; L. CASSETTI, *La parità tra donne e uomini nelle consultazioni elettorali: l'attuazione degli articoli 117, comma 7 e 51 della Costituzione*, in B. CARAVITA (a cura di), *La legge quadro n. 165 del 2004 sulle elezioni regionali*, Giuffrè, Milano 2005, p. 189 ss.; A. D'ALOIA, *Eguaglianza sostanziale e diritto diseguale*, cit.; A. DEFFENU, *La parità tra i sessi*, cit., p. 609 ss.; ID., *sub. Art. 117, c. 7*, in R. BIFULCO, A. CELLOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Torino, 2008; P.L. PETRILLO,

candidati di entrambi i sessi», per contrasto con gli artt. 3 e 51 Cost. La legislazione regionale, peraltro, disponeva la competenza dell'ufficio elettorale di dichiarare non valide le liste che non tenessero conto dell'indicata composizione. Ad avviso della difesa erariale, la norma valdostana contrastava con il Testo fondamentale. In particolare, il Governo sosteneva la propria tesi facendo leva sulle stesse ragioni esposte dalla Consulta nelle conclusioni della sentenza n. 422 del 1995. Ciò poiché, secondo quanto sollevato nel ricorso statale, «nessuna differenza sostanziale potrebbe farsi fra la previsione di una quota di riserva (pari ad una percentuale delle presenze) e la previsione di una presenza minima quale che sia, anche di un solo candidato, di uno dei due sessi»⁴³. Dunque, a parere dell'Avvocatura dello Stato la regola valdostana apparteneva al novero delle cd. azioni positive.

La Corte dichiara la questione infondata. Il cambiamento di prospettiva rispetto alla pronuncia del 1995 è del tutto evidente e la sentenza assume rilievo sotto non pochi aspetti⁴⁴.

Innanzitutto, si noti come in questa occasione, il giudice costituzionale abbandona la tesi dell'equiparazione tra eleggibilità e candidabilità a cui aveva fatto ricorso nella decisione n. 422. Con la pronuncia in esame, la Consulta precisa che le norme impugnate «*non pongono l'appartenenza all'uno o all'altro*

Democrazia paritaria, «quote rosa» e nuovi statuti regionali, in *I nuovi statuti delle regioni ordinarie. Problemi e prospettive*, M. CARLI, G. CARPANI, A. SINISCALCHI, (a cura di), Il Mulino, Bologna, 2006, p. 539 ss.; A. POGGI, *Parità dei sessi e rappresentanza politica negli ordinamenti regionali*, in *La parità dei sessi nella rappresentanza politica*, cit., pp. 124-147.

³⁹ Se si confrontano le due disposizioni costituzionali, si nota facilmente come la previsione dettata per le Regioni a Statuto ordinario non è del tutto coincidente con quella diretta alle Regioni ad autonomia differenziata.

⁴⁰ La novità, in quest'ultimo caso, è stata introdotta dalla legge costituzionale 31 gennaio 2001, n. 2, rubricata «*Disposizioni concernenti l'elezione diretta dei Presidenti delle Regioni a Statuto speciale e delle Province autonome di Trento e di Bolzano*».

⁴¹ Il Presidente del Consiglio dei Ministri solleva questione di legittimità costituzionale e censura l'art. 2, co. 2 e l'art. 7, co. 1 della legge sopracitata, ritenendo violati gli articoli 3, co.1 e 51, co.1 Cost. in quanto - di tal guisa - verrebbe limitando il diritto di elettorato passivo.

⁴² Si tratta della deliberazione legislativa statutaria della Regione Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste, recante «*Modificazioni alla legge regionale 12 gennaio 1993, n. 3 ("Norme per l'elezione del Consiglio regionale della Valle d'Aosta")*», già modificata dalle leggi regionali 11 marzo 1993, n. 13 e 1° settembre 1997, n. 31, e alla legge regionale 19 agosto 1998, n. 47 («*Salvaguardia delle caratteristiche e tradizioni linguistiche e culturali delle popolazioni walsers della valle del Lys*»).

⁴³ Corte cost., sent. n. 49 del 2003, cit., punto 1 del Ritenuto in fatto.

⁴⁴ Per alcuni commenti alla sentenza, G. BRUNELLI, *Un overruling in tema di norme elettorali antidiscriminatorie*, in *Le Regioni*, n. 5, 2003, p. 902 ss.; L. CALIFANO, *Corte e Parlamento in sintonia sulle "pari opportunità"*, in *Quad. Cost.*, n. 2, 2003, p. 366; L. CARLASSARE, *La parità di accesso delle donne alle cariche elettive nella sentenza n. 49: la fine di un equivoco*, in *Giur. Cost.*, n. 1, 2003, p. 364 ss.; M. D'AMICO, *Rappresentanza politica e genere*, in M. BARBERA (a cura di) *Il nuovo diritto antidiscriminatorio: il quadro comunitario e nazionale*, Giuffrè, Milano 2007, p. 359; A. DEFFENU, *Parità dei sessi in politica*, in *Le Regioni*, n. 5, 2003, p. 918; S. MABELLINI, *Equilibrio dei sessi e rappresentanza politica: un revirement della Corte*, in *Giur. Cost.*, n. 1, 2003, p. 372 ss.; M. MONTALTI, *La rappresentanza dei sessi in politica diviene "rappresentanza protetta": tra riforme e interpretazione costituzionale*, in *Le Regioni*, n. 2-3, 2003, p. 491 ss.; I. NICOTRA, *La legge della Valle D'Aosta sulla "parità" passa indenne l'esame della Corte*, ivi, p. 367; L. RONCHETTI, *L'equilibrio tra i sessi nella rappresentanza dinanzi alla Corte costituzionale*, in *Giur. It.*, 2004, pp. 479-483.

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»⁴⁵.

Non solo, nel caso *de quo* la Corte – senza distaccarsi nettamente dalle proprie considerazioni del ‘95 – non qualifica la previsione normativa come «*misura legislativa, volutamente diseguale*» che favorisce individui appartenenti a gruppi svantaggiati⁴⁶. Piuttosto sembra che il giudice voglia far rientrare la disposizione nella categoria delle norme antidiscriminatorie, tant’è che la legge della Valle d’Aosta contiene una formula “neutra”: essa «*fa riferimento “indifferentemente” a candidati di entrambi i sessi*»⁴⁷ e non prevede trattamenti diversi in ragione del sesso. Il disposto valdostano ammette le quote elettorali, ma nella sola fase di formazione delle liste e purché racchiuse in una formulazione neutra.

Nessuna incidenza diretta viene rilevata sul contenuto di quegli stessi diritti rigorosamente garantiti in egual misura a tutti i cittadini in quanto tali, tra i quali il diritto di elettorato passivo⁴⁸. E neanche potrebbe parlarsi di incidenza sul diritto di chicchessia ad essere incluso in lista – spiegano i giudici del sindacato costituzionale – in quanto l’inserimento dell’aspirante nell’elenco elettorale non dipende da colui che è candidato, ma dalla scelta dei gruppi che formano la lista e dall’accettazione della candidatura⁴⁹.

Insomma, la libertà di voto dell’elettore non è condizionata in alcun modo né dal candidato, né dalla lista. Infatti la legge in esame prevede un sistema di tipo proporzionale che riserva comunque all’elettore la libertà di scegliere tra i candidati, attraverso il voto di preferenza. Semmai, opera il vincolo «*negativo*» sui partiti politici (o sui gruppi) anteriormente alla votazione e – precisamente – nel momento della predisposizione delle liste elettorali, le quali non potranno presentare candidati tutti dello stesso sesso. Peraltro, tale obbligo «*non appare nemmeno tale da incidere propriamente, in modo significativo, sulla realizzazione dell’obiettivo di un riequilibrio nella composizione per sesso della rappresentanza*»⁵⁰. Piuttosto, esso serve ad evitare che – nella creazione delle liste – sia operata una discriminazione sfavorevole ad uno dei due sessi⁵¹. Così facendo, la parità di *chances* fra i candidati di entrambi i sessi di una stessa lista e fra le liste «*non subisce alcuna menomazione*»⁵² e la misura prevista legittima a chiare lettere l’intento di realizzare la finalità promozionale invocata espressamente dallo statuto speciale, in vista dell’obiettivo di equilibrio della

⁴⁵ Corte cost., sent. n. 49 del 2003, *cit.*, punto 3.1. del *Considerato in diritto*.

⁴⁶ Tra le voci della dottrina, sostiene che qualunque previsione legislativa che regola la fase della candidatura – e non solo la norma prevista dalla legge della Valle d’Aosta – sia da considerare norma attuativa del principio di uguaglianza “formale” e non azione positiva, L. CARLASSARE, *Considerazioni conclusive*, *cit.*, p. 244; Id., *Problemi attuali della rappresentanza politica*, in N. ZANON, F. BIONDI (a cura di), *Percorsi e vicende attuali della rappresentanza e della responsabilità politica*, Giuffrè, Milano 2002, p. 21 ss.; Id., *L’integrazione della rappresentanza: un obbligo per le Regioni*, *cit.*, p. 4 ss.

⁴⁷ Corte cost., sent. n. 49 del 2003, *cit.*, punto 3.2. del *Considerato in diritto*.

⁴⁸ Corte cost., sent. n. 422 del 1995, *cit.*, punto 6 del *Considerato in diritto*.

⁴⁹ Corte cost., sent. n. 49 del 2003, *cit.*, punto 3.1. del *Considerato in diritto*.

⁵⁰ *Ivi*, punto 4.1. del *Considerato in diritto*.

⁵¹ *Ibidem*.

⁵² *Ivi*, punto 3.1. del *Considerato in diritto*.

rappresentanza⁵³. Sicché, attraverso una lettura – questa volta – in senso “formale” del principio di eguaglianza, sono reputati legittimi tutti quei correttivi che intervengono sulla formazione delle liste e che agevolano la partecipazione femminile; tuttavia resta fermo il divieto di garantire il raggiungimento di un risultato⁵⁴. D'altra parte, evidenzia la Corte, lo scenario costituzionale di riferimento è notevolmente mutato rispetto a quello vigente all'epoca della precedente pronuncia giurisprudenziale⁵⁵. Il nuovo Titolo V pone esplicitamente l'obiettivo del riequilibrio e prescrive come «*doverosa l'azione promozionale per la parità di accesso⁵⁶ alle consultazioni, riferendoli specificamente alla legislazione elettorale*»⁵⁷.

A ben vedere, la decisione del giudice delle leggi ricalca il modello di valutazione su cui si è basata la Corte di Giustizia in merito alle azioni positive. Difatti nel caso *Kalanke*, i giudici europei hanno dichiarato l'illegittimità delle misure che prevedevano l'obbligo, a parità di qualifiche, di preferire candidati di sesso femminile a quelli di sesso maschile. «*Una normativa nazionale che assicura una preferenza assoluta ed incondizionata alle donne [...] va oltre la promozione della parità delle opportunità ed eccede i limiti della deroga*»⁵⁸. In altri termini, la Corte europea – rilevando la violazione dell'art. 2, n. 1 della dir. 76/207/CEE – giustifica gli interventi che garantiscono la parità di *chances*, piuttosto che quelli volti a promuovere l'uguaglianza di risultato. Le azioni devono essere mirate «*ad eliminare o ridurre le disparità di fatto che possono esistere nella vita sociale, non legittimando clausole di preferenza assoluta ed incondizionata a favore delle donne*»⁵⁹. Nelle successive sentenze, i giudici europei sembrano attenuare il rigido orientamento assunto nei confronti delle azioni positive. Emerge la consapevolezza della Corte europea degli effetti negativi derivanti dai pregiudizi della società nei confronti di determinate categorie di soggetti. Anche in una situazione di pari uguaglianza, si riscontra – soprattutto nelle procedure selettive o di promozione, la tendenza «*a preferire i candidati di sesso maschile a quelli di*

⁵³ *Ivi*, punto 5 del *Considerato in diritto*.

⁵⁴ Cfr. F. PASTORE-S. RAGONE, *Voto di preferenza e rappresentanza di genere nella legislazione elettorale regionale*, in *Amministrazione in cammino*, 2009, p. 4.

⁵⁵ Corte cost., sent. n. 49 del 2003, *cit.*, punto 4 del *Considerato in diritto*.

⁵⁶ Sul significato di “parità di accesso”, Cfr. L. CARLASSARE, *La parità di accesso*, *cit.*, p. 370. «“Accesso” non vuol dire aiuto, azione di sostegno, e neppure “favore” o differenziato vantaggio, ma possibilità effettiva di partecipare; e non a qualsiasi condizione. “Parità” di accesso non equivale a semplice “possibilità” di accesso; la parità impone condizioni eguali per entrambi (di chances, non di risultato). E dunque, senza l'inclusione di donne e uomini nelle liste elettorali in condizioni pari (ossia nella stessa percentuale, il 50%), l'eguale possibilità di partecipare è negata».

⁵⁷ Corte cost., sent. n. 49 del 2003, *cit.*, punto 4.1. del *Considerato in diritto*.

⁵⁸ Corte giust., sent. 17.12.1995, C-450/93, *Kalanke*, in Racc., I-3051, (cons. 22-23). Cfr., P. MORI, *Quale uguaglianza? Ovvero le azioni positive davanti alla Corte di Giustizia delle Comunità Europee*, in *Dir. Un. Eur.*, 1996, p. 821 ss.; I. NICOTRA, *La rappresentanza di genere*, *cit.*; O. POLLICINO, *Discriminazione sulla base del sesso e trattamento preferenziale nel diritto comunitario*, Giuffrè, Milano 2006.

⁵⁹ Corte giust., sent. 17.12.1995, C-450/93, *Kalanke*, *cit.*, (cons. 18).

sesto femminile»⁶⁰.

Tuttavia, l'obbligo imposto alle Regioni dalla novella costituzionale del 2001 pare non essere stato sufficientemente in grado di consentire l'adozione di misure positive in materia elettorale che, alla luce della giurisprudenza del momento, non avrebbero mai ottenuto il *placet* della Consulta. Coticché, si rende necessaria l'approvazione della modifica dell'art. 51 Cost.⁶¹, che inserisce il principio di "pari opportunità" nell'intelaiatura costituzionale. Ma la riforma è ancora *in fieri* all'epoca della decisione in esame per cui la Corte non fa nessun esplicito richiamo alla stessa, anche se difficilmente può escludersi che il giudice delle leggi – nel definire la propria pronuncia – non ne abbia tenuto conto.

A seguito dei nuovi orientamenti della Consulta, il primo intervento sul principio della rappresentanza paritaria nelle cariche elettive trova accoglienza nella legge n. 90 del 2004, rubricata «*Norme in materia di elezioni dei membri del Parlamento europeo e altre disposizioni inerenti ad elezioni da svolgersi nell'anno 2004*». Secondo la previsione legislativa, sono inammissibili le liste circoscrizionali – composte da più di un candidato – che non prevedono la presenza di candidati di entrambi i sessi. In aggiunta, il precetto prescrive l'irrogazione di una sanzione pecuniaria che si riflette sul sistema dei rimborsi per le spese elettorali, nel caso in cui la lista dovesse contenere candidati dello stesso sesso per più dei 2/3 del totale⁶².

A tal proposito, sembra doveroso muovere una critica nei confronti del legislatore nazionale. Infatti, nonostante l'attenzione dedicata alle pari opportunità dalla

⁶⁰ Corte giust., sent. 11.11.1997, C-409/95, *Marshall*, in Racc., I-6363, (cons. 29-30). Vedi, anche Corte giust., sent. 28.03.2000, C-158/1997, *Badeck*, in Racc., I-1875; Corte giust., sent. 06.07.2000, C-407/1998, *Abrahamsson*, in Racc., I-5539; Corte giust., sent. 19.3.2002, C-476/99, *Lommers*, in Racc., I-2891.

⁶¹ In dottrina, sulla revisione dell'art. 51, co.1 Cost.: M. AINIS, *La riforma dell'art. 51 Cost. e i suoi riflessi nell'ordinamento*, in *La parità dei sessi nella rappresentanza politica*, cit., pp. 25-38; T. E. FROSINI, *Tutte le contraddizioni di una scelta nell'equilibrio della rappresentanza politica*, in *Guida al Dir.*, n. 12, 2003, pp. 30-31; ID., *La modifica dell'art. 51 Cost.: problemi e prospettive*, 2003, in rete su <http://www.associazionedeicostituzionalisti.it>. Ancora, L. GIANFORMAGGIO, *La promozione della parità di accesso alle cariche elettive in costituzione*, in *La parità dei sessi nella rappresentanza politica*, cit., pp. 74-78.

⁶² L'art. 3 (*Pari opportunità*) della legge su richiamata sancisce:

«1. Nell'insieme delle liste circoscrizionali aventi un medesimo contrassegno, nelle prime due elezioni dei membri del Parlamento europeo spettanti all'Italia, successive alla data di entrata in vigore della presente legge, nessuno dei due sessi può essere rappresentato in misura superiore ai due terzi dei candidati; ai fini del computo sono escluse le candidature plurime; in caso di quoziente frazionario si procede all'arrotondamento all'unità prossima.

2. Per i movimenti e i partiti politici presentatori di liste che non abbiano rispettato la proporzione di cui al comma 1, l'importo del rimborso per le spese elettorali di cui alla legge 3 giugno 1999, n. 157, è ridotto, fino ad un massimo della metà, in misura direttamente proporzionale al numero dei candidati in più rispetto a quello massimo consentito. Sono, comunque, inammissibili le liste circoscrizionali composte da più di un candidato che non prevedono la presenza di candidati di entrambi i sessi.

3. La somma eventualmente derivante dalla riduzione di cui al comma 2 è erogata ai partiti o gruppi politici organizzati che abbiano avuto proclamata eletta, ai sensi dell'articolo 22 della legge 24 gennaio 1979, n. 18, e successive modificazioni, una quota superiore ad un terzo di candidati di entrambi i sessi. Tale somma è ripartita in misura proporzionale ai voti ottenuti da ciascun partito o gruppo politico organizzato».

legge elettorale per il Parlamento europeo, non pare proprio che siano state previste chissà quali conseguenze nelle ipotesi in cui non venisse rispettata la normativa. Basti pensare all'inammissibilità prevista nel "solo" caso in cui le liste circoscrizionali non prevedano la presenza di candidati di entrambi i sessi. Ipotesi quest'ultima che – oggi, ma già anche all'epoca – poco probabilmente si sarebbe presentata. O ancora, si pensi alla riduzione del rimborso elettorale qualora un sesso sia rappresentato in misura superiore ai 2/3 dei candidati. Probabilmente in quest'ultimo caso, un'azione positiva più incisiva sarebbe stata quella di prevedere l'inammissibilità di tale tipologia tipo di liste. Una misura di tal genere – ad avviso di chi scrive – avrebbe di certo influito direttamente anche sui 'grandi' partiti che – minimamente, invece – si sarebbero lasciati scalfire da una contrazione del rimborso elettorale.

Degna di apprezzamento, invece, la previsione del terzo comma dell'art. 3 il quale introduce un meccanismo premiante a favore di quei partiti o gruppi politici che abbiano avuto proclamata 'eletta' una quota superiore ad un terzo di candidati di entrambi i sessi.

Si soggiunga, però, che la previsione legislativa del 2004 prescrive un vincolo temporaneo, valido soltanto per le prime due elezioni dei membri del Parlamento europeo.

In ambito regionale, invece, il testo normativo che – primo tra tutti – recepisce il principio della "democrazia paritaria" è lo Statuto della Regione Lombardia⁶³. Il primo comma dell'art. 11 (rubricato «Uguaglianza fra uomini e donne. Pari opportunità») così recita: «1. *La Regione riconosce, valorizza e garantisce le pari opportunità tra uomini e donne in ogni campo, adottando programmi, leggi, azioni positive e iniziative atte a garantire e promuovere la democrazia paritaria nella vita sociale, culturale, economica e politica*»⁶⁴. Non solo, così come avvenuto nella maggior parte delle altre Regioni, anche la normativa statutaria ha istituito il Consiglio per le Pari Opportunità cui è affidato anche il compito di verificare che tutti gli atti adottati dalla Regione rispettino il principio di parità tra donne e uomini. Viene così fatto un passo importante per consentire la realizzazione del principio in parola, quale valore fondamentale da promuovere e salvaguardare.

Ma ancor prima, il percorso verso la parità effettiva si è reso ancor più interessante dall'introduzione – di non poco momento – della «misura promozionale» contenuta nella legge elettorale della Regione Campania n. 4/2009. Per la prima volta nell'ordinamento italiano viene inserita la cd. "preferenza di genere". La norma campana offre al cittadino-elettore la

⁶³ Lo Statuto d'Autonomia della Lombardia (legge regionale statutaria n. 1 del 30 agosto 2008) è in vigore dal 01 settembre 2008 (sostituisce la versione precedente che risale al 1971).

⁶⁴ M. D'AMICO, *La democrazia paritaria fra principi e realtà*, in rete su <http://snoqmilano.files.wordpress.com/> evidenza come il fine dichiarato – ricavabile dal tenore degli interventi dei consiglieri che hanno votato a favore del testo – è stato proprio quello di superare la logica delle quote, l'idea che le donne siano soggetti bisognosi e che la parità, quindi, risponda alla rivendicazione di una categoria debole. La democrazia paritaria è strumentale, invece, alla stessa funzionalità degli organi, e risponde, quindi, ad un interesse dell'intera collettività.

possibilità di esprimere una seconda preferenza purché ad un candidato di genere diverso dal primo, pena l'annullamento della seconda preferenza⁶⁵. Anche questa volta non è mancata occasione, al Governo⁶⁶, di impugnare la disposizione (sulla doppia preferenza) per presunto contrasto con i parametri costituzionali n. 3, 48 e 51 e con l'art. 5 della legge cost. 22 novembre 1999, n. 1 («*Disposizioni concernenti l'elezione diretta del Presidente della Giunta regionale e l'autonomia statutaria delle Regioni*»). Tuttavia, la norma censurata ha passato indenne il sindacato del giudice delle leggi. Difatti, con la sent. n. 4 del 2010⁶⁷ la Corte legittima e valorizza l'introduzione di meccanismi della "preferenza di genere", in quanto la tecnica prescelta dalla norma censurata non incide né direttamente, né indirettamente, sul risultato delle scelte elettorali⁶⁸. In altri termini, la Consulta chiarisce come il sistema della doppia preferenza non prefiguri alcun risultato elettorale, anzi garantisce un'eguaglianza di opportunità ai soggetti candidati. La libera scelta dell'elettore non subisce alcuna coartazione. Il cittadino resta libero di non avvalersi della seconda scelta, vedendo garantito – di tal guisa – il proprio diritto all'elettorato attivo⁶⁹. «*Si tratta di una facoltà aggiuntiva [...] introducendo [...] una norma riequilibratrice volta ad ottenere, indirettamente ed eventualmente, il risultato di un'azione positiva. Tale risultato non sarebbe, in ogni caso, effetto della legge, ma delle libere scelte degli elettori, cui si attribuisce uno specifico strumento utilizzabile a loro discrezione*»⁷⁰. Tutt'al più, le eventualità che potrebbero verificarsi al termine delle elezioni – osserva la Corte – potrebbero dar vita o ad un maggior equilibrio

⁶⁵ Così, l'art. 4, co. 3 secondo cui: «L'elettore può esprimere, nelle apposite righe della scheda, uno o due voti di preferenza, scrivendo il cognome ovvero il nome ed il cognome dei due candidati compresi nella lista stessa. Nel caso di espressione di due preferenze, una deve riguardare un candidato di genere maschile e l'altra un candidato di genere femminile della stessa lista, pena l'annullamento della seconda preferenza». Il legislatore ordinario campano ha previsto, inoltre, la regola secondo cui «*In ogni lista nessuno dei due sessi può essere rappresentato in misura superiore ai due terzi dei candidati*». (art. 10, co. 2) e la garanzia di una presenza paritaria di candidati uomini e donne nei mezzi di informazione politica, così come sancito dall'art. 11, co. 4: «*In occasione delle elezioni regionali, i soggetti politici devono assicurare la presenza paritaria di candidati di entrambi i generi nei programmi di comunicazione politica offerti dalle emittenti radiotelevisive pubbliche e private e, per quanto riguarda i messaggi autogestiti previsti dalla vigente normativa sulle campagne elettorali, devono mettere in risalto con pari evidenza la presenza dei candidati di entrambi i generi nelle liste presentate dal soggetto politico che realizza il messaggio*».

⁶⁶ Esprime il proprio stupore dinanzi al nuovo ricorso del Governo avverso la parità, L. CALIFANO, *L'assenso "coerente" della Consulta alla preferenza di genere*, in rete su www.forumcostituzionale.it. Si veda, inoltre, L. CARLASSARE, *La legittimità della preferenza di genere: una nuova sconfitta della linea del Governo contro la parità*, in *Giur. cost.*, 2010, n. 1, p.83.

⁶⁷ Per un commento alla sentenza, L. CALIFANO, *L'assenso "coerente"*, cit.; L. CARLASSARE, *La legittimità della preferenza di genere*, cit., p. 83; G. FERRI, *Le pari opportunità nell'accesso*, cit.; S. LEONE, *La preferenza di genere come strumento per "ottenere indirettamente ed eventualmente il risultato di un'azione positiva"*, in *Giur. cost.*, n. 1, 2010, pp. 93-100; M. OLIVETTI, *La c.d. "preferenza di genere" al vaglio del sindacato di costituzionalità. Alcuni rilievi critici*, *ivi*, pp. 84-92; M. RAVERAIRA, *Preferenza di genere: azione positiva o norma antidiscriminatoria?*, su www.federalismi.it

⁶⁸ Corte cost., sent. n. 4 del 2010, punto 3.2 del *Considerato in diritto*, in rete su www.giurcost.org.

⁶⁹ *Ibidem*. La Corte costituzionale ribadisce quanto già chiarito nelle sentenze n. 422 del 1995. In materia elettorale non è possibile adottare «azioni positive» al fine di «*predeterminare alcune garanzie di risultato*». Tuttavia il divieto di azioni positive non preclude la possibilità di adottare il sistema della doppia preferenza o azioni volte a favorire l'inserimento del sesso sottorappresentato nelle liste elettorali o, ancora, misure di sostegno nella c.d. «*legislazione elettorale di contorno*».

⁷⁰ Corte cost., sent. n. 4 del 2010, punto 3.3 del *Considerato in diritto*.

nella composizione della rappresentanza consiliare rispetto al passato; oppure potrebbero riversarsi nello squilibrio del passato, nel caso in cui gli elettori si limitassero ad un solo voto e a favore dei candidati di sesso maschile; o ancora, sfociare in un nuovo squilibrio, nell'ipotesi di una sola preferenza ma – questa volta – a favore di candidati di sesso femminile⁷¹. Ipotesi queste ultime, tutte consentite – in astratto – dalla normativa censurata e che dimostrano come «*la nuova regola rende maggiormente possibile il riequilibrio, ma non lo impone. Si tratta quindi di una misura promozionale, ma non coattiva*»⁷².

La svolta è significativa. L'analisi dei risultati elettorali del 2010 dimostra, con ampia evidenza, la grande efficacia della regola promozionale campana: 14 donne elette su 61 componenti il Consiglio regionale (nella tornata elettorale del 2010, IX legislatura), a fronte di sole due candidate elette nella legislatura precedente, su 60 seggi di cui era composto il Consiglio⁷³.

L'importanza dell'equilibrio della rappresentanza di genere viene posta in rilievo anche con riguardo alla composizione delle giunte regionali. In particolare, senza voler affrontare in questa sede i diversi casi verificatisi in materia, basta ricordare la recente sentenza n. 81 del 2012⁷⁴.

Nel caso di specie, la questione prende avvio dall'annullamento – da parte del Tar Campania⁷⁵ – del decreto di nomina con cui un membro dimissionario della giunta regionale viene sostituito da un assessore nuovamente di sesso maschile nonostante sia presente, nell'organo esecutivo, un unico componente donna.

Ad avviso del giudice amministrativo l'atto di designazione assessorile non soddisfa «il pieno rispetto del principio di una equilibrata presenza di donne e uomini», sancito dall'art. 46, co. 3 dello Statuto campano⁷⁶. Tale decisione viene in seguito confermata in secondo grado⁷⁷.

⁷¹ *Ibidem.*

⁷² *Ibidem.*

⁷³ Sui risultati elettorali del 2005 in relazione alla parità effettiva tra i sessi nella rappresentanza politica, G. BRUNELLI, *Pari opportunità elettorali*, cit.

⁷⁴ Per un commento alla sentenza, M. BELLETTI, “*Torniamo allo Statuto*”... Regionale. *La rappresentanza di genere nelle Giunte regionali tra atto politico, atto di alta amministrazione e immediata precettività delle disposizioni statutarie*, su www.forumcostituzionale.it; F. BILANCIA, *Ancora sull'“atto politico” e sulla sua pretesa insindacabilità giurisdizionale. Una categoria tradizionale al tramonto?*, in *Rivista AIC*, n. 4, 2012; M.G. RODOMONTE, *Equilibrio di genere, atti politici e Stato di diritto nella recente sentenza n. 81 del 2012 sulla equilibrata presenza di donne e di uomini nella Giunta della Regione Campania*, in www.federalismi.it.

⁷⁵ TAR Campania, sez. I, n. 1985/2011.

⁷⁶ Nello stessa direzione, TAR Campania, sez. I, n. 5167/2011 (che, ha annullato gli atti di nomina di soli componenti maschili nella Giunta comunale di Agerola).

⁷⁷ Cons. St., sez. V, n. 4502/2011. In particolare, al punto 2 del *Diritto*, i giudici d'appello chiariscono come gli atti politici costituiscano «espressione della libertà (politica) commessa dalla Costituzione ai supremi organi decisionali dello Stato per la soddisfazione di esigenze unitarie ed indivisibili a questo inerenti e sono liberi nella scelta dei fini, mentre gli atti amministrativi, anche quando sono espressione di ampia discrezionalità, sono comunque legati ai fini posti dalla legge, non può certo riconoscersi natura di atto politico alla nomina degli assessori, a maggior ragione dove lo Statuto ponga un vincolo, che ne costituisce parametro di legittimità, con riguardo al rispetto dell'equilibrata composizione dei due sessi». Cfr. Cons. St., sez. IV, n. 340/2001; Cass., S. U., n. 170/2000. Ed ancora, il giudice di secondo grado specifica: «*L'atto di nomina di un assessore regionale, da un lato, non è libero nella scelta dei fini, essendo sostanzialmente rivolto al miglioramento della compagine di ausilio del Presidente della Regione*

Tuttavia la Regione Campania, dubitando che l'atto di nomina («di natura politica»⁷⁸) fosse sindacabile in sede giurisdizionale e denunciando un *error in iudicando* nell'interpretazione del principio statutario da parte del Consiglio di Stato, promuove ricorso alla Corte costituzionale – per violazione dell'art. 122, co. 5 Cost. – affinché quest'ultima si pronunciasse sul conflitto di attribuzione tra Stato e Regione.

Il Giudice delle leggi dichiara il ricorso non ammissibile.

Nelle motivazioni, la Consulta ricorda innanzitutto che l'asserita insindacabilità dell'atto di nomina avrebbe dovuto essere fatta valere attraverso i rimedi che il nostro ordinamento predispose in caso di indebito sindacato del giudice amministrativo sui cd. 'atti politici' (ex art. 111, co. 8 Cost). In secondo luogo la Corte ribadisce che l'art. 46, co. 3 dello Statuto prescrive che gli assessori siano nominati «*nel pieno rispetto del principio di un'equilibrata presenza di donne e uomini*»⁷⁹. E ciò attraverso considerazioni di merito in perfetta armonia con la recente giurisprudenza amministrativa consolidatasi in materia, secondo cui l'immediata applicabilità dell'art. 51 Cost. (oltre che dell'art. 117, co. 7) costituisce

nell'amministrazione della Regione stessa, e dall'altro è sottoposto a criteri strettamente giuridici come quello citato dell'art. 46, comma 3, dello Statuto campano. Di conseguenza, deve ritenersene ammissibile l'impugnativa davanti al giudice amministrativo, in quanto posto in essere da un'autorità amministrativa e nell'esercizio di un potere amministrativo, sia pure ampiamente discrezionale. Tale motivo di appello deve, dunque, essere rigettato». Sul punto, cfr. TAR Lazio, sez. II, 26 luglio 2011 n. 6673; TAR Campania, sez. I, 7 aprile 2011 n. 1985; TAR Sardegna, sez. II, 3 agosto 2011 n. 864. In dottrina, A. AMATO, *Focus sulla giurisprudenza amministrativa in materia di pari opportunità nell'accesso agli uffici pubblici e alle cariche elettive*, in *Istituzioni del Federalismo*, n. 4, 2011, p. 923; F. BILANCIA, *Ancora sull' "atto politico" e sulla sua pretesa insindacabilità giurisdizionale. Una categoria tradizionale al tramonto?*, in *Rivista AIC*, n. 4, 2012; F. BLANDO, *"Atto politico" e "Stato di diritto" nella sentenza n. 81 della Corte costituzionale*, disponibile sulla rete internet all'indirizzo www.forumcostituzionale.it/; A. BOCCHINI, *Azione amministrativa materiale e diritti dei cittadini*, Cedam, Padova 2012, p. 91; S. DETTORI, *Rassegna della giurisprudenza del Consiglio di Stato su "L'atto politico"*, in *Nuove autonomie*, n. 1, 2009, p. 267 ss.; R. DICKMANN, *L'atto politico questo sconosciuto*, in rete su www.forumcostituzionale.it, 2012; G.B. Garrone, voce *Atto politico (disciplina amministrativa)*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, Utet, Torino 1987, p. 544 ss.; S. FORASASSI, *Rassegna della giurisprudenza dei Tribunali amministrativi regionali su "L'atto politico"*, in *Nuove autonomie*, n. 1, 2009, pp. 289 ss.; F. MANGANIELLO, *Revoca degli assessori delle Regioni e degli altri enti locali: una fuga dall'atto politico?*, in rete su www.neldiritto.it.

⁷⁸ La difesa regionale sottolinea che il Presidente della Giunta regionale – ex art. 122, comma 5, Cost. – nomina e revoca i componenti della Giunta mediante un atto politico non sottoponibile al vaglio del giudice amministrativo secondo quanto dettato dall'art. 7, co. 1 del Codice del processo amministrativo. Il TAR Campania, dal canto suo, esclude invece la natura politica dell'atto di nomina assessorile specificando che «*la circostanza che il potere di nomina dei componenti della giunta sia attribuito direttamente dalla Costituzione al Presidente eletto (art. 122, ult. co., Cost.; conf. art. 47 statuto regionale) non rende l'atto di nomina un atto politico tout court e tanto meno lo sottrae alla garanzia costituzionale della tutela giurisdizionale*». Ed ancora, «*Il provvedimento di nomina degli assessori non contiene scelte programmatiche, non individua i fini da perseguire nell'azione di governo e non costituisce, dunque, atto (di indirizzo) politico e neppure direttiva di vertice dell'attività amministrativa*». Cfr. Punto 10 del Diritto.

⁷⁹ Il giudice costituzionale precisa, peraltro, che «*La circostanza che il Presidente della Giunta sia un organo politico ed eserciti un potere politico, che si concretizza anche nella nomina degli assessori, non comporta che i suoi atti siano tutti e sotto ogni profilo insindacabili. Né, d'altra parte, la presenza di alcuni vincoli altera, di per sé, la natura politica del potere esercitato dal Presidente con l'atto di nomina degli assessori, ma piuttosto ne delimita lo spazio di azione. L'atto di nomina degli assessori risulterà, dunque, sindacabile in sede giurisdizionale, se e in quanto abbia violato una norma giuridica*». Nel caso di specie, la norma statutaria. Cfr. il punto 4.3. del *Considerato in diritto*, Corte cost., sent. n. 81 del 2012 su www.giurcost.org.

«parametro di legittimità sostanziale di attività amministrative discrezionali rispetto alle quali si pone come limite conformativo»⁸⁰.

Assai di recente, si è assistito ad un caso analogo a quello appena vagliato e che si è concluso con la dichiarazione di illegittimità del decreto di nomina di due assessori del Comune di Rivoli. Anche in questo caso, il giudice amministrativo si è pronunciato sulla violazione dell'osservanza del principio di parità⁸¹ sancito dall'art. 9, co. 4 dello statuto comunale, il quale prevede che *«nella composizione della Giunta si deve tendere ad equilibrare la presenza di entrambi i sessi»*. Si soggiunga, peraltro, che la soluzione accolta dal TAR Piemonte è risultata coerente con i criteri contenuti nella recentissima legge n. 215 del 23 novembre 2012.

4. Conclusioni

Quest'ultima, recante *«Disposizioni per promuovere il riequilibrio delle rappresentanze di genere nei consigli e nelle giunte degli enti locali e nei consigli regionali. Disposizioni in materia di pari opportunità nella composizione delle commissioni di concorso nelle pubbliche amministrazioni»⁸²*, è stata pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale l'11 dicembre del 2012.

La novella legislativa prevede l'obbligo di garantire il principio di equilibrio di entrambi i sessi, ormai consolidato nella giurisprudenza costituzionale e presente nella maggior parte degli Statuti regionali⁸³ e degli enti locali, nei consigli e nelle giunte delle autonomie territoriali, nonché delle Regioni.

A ben vedere, le componenti significative sono state introdotte nella legislazione elettorale dei consigli comunali con popolazione superiore ai 5.000 abitanti e dei consigli circoscrizionali. Sulla scia dell'innovazione del legislatore ordinario campano, i due importanti requisiti sono: la "quota di lista" e la cd. "doppia preferenza di genere". In base al primo elemento, il legislatore ha previsto che nessuno dei due sessi possa essere rappresentato nelle liste in misura superiore ai due terzi dei candidati⁸⁴.

⁸⁰ Sul punto, TAR Lombardia, sez. I, n. 354/2011, sulla Giunta regionale della Lombardia; TAR Lazio, sez. II, n. 6673/2011, sulla "Giunta capitolina"; TAR Cagliari, sez. II, n. 864/2011, sulla Giunta regionale sarda; TAR Napoli, sez. I, n. 5167/2011, sulla Giunta comunale di Agerola (NA); TAR Bari, sez. II, n. 79/2012, sulla Giunta di San Marco in Lamis (FG); TAR Roma, sez. II, n. 679/2012, sulla Giunta comunale di Viterbo; TAR Campania, sez. I, n. 12668/2012, sulla Giunta comunale di Ercolano; TAR Umbria, sez. I, n. 242/2012, sulla Giunta comunale di Assisi; Cons. St., sez. V, n. 3670/2012, sulla Giunta regionale della Lombardia.

⁸¹ TAR Piemonte, sez. I, n. 24/2013.

⁸² Con l'entrata in vigore della legge n. 215 vengono – per conseguenza – modificate le seguenti leggi: l. 22 febbraio 2000, n. 28; d. lgs. 18 agosto 2000, n. 267 (TUEL); D. lgs. 30 marzo 2001, n. 165 (T.U. del pubblico impiego) e l. 2 luglio 2004, n. 165.

⁸³ Per fare un esempio, basti pensare – come già visto – allo Statuto della Regione Lombardia (art. 11) o allo Statuto della Regione Campania (art. 5).

⁸⁴ L'art. 2, co. 1, lett. c) punto 1) della legge n. 215 del 2012 così prevede: *«dopo il comma 3 è inserito il seguente: "3-bis. Nelle liste dei candidati è assicurata la rappresentanza di entrambi i sessi. Nelle medesime liste, nei comuni con popolazione compresa tra 5.000 e 15.000 abitanti, nessuno dei due sessi può essere rappresentato in misura superiore ai due terzi dei candidati, con arrotondamento all'unità»*

Volendo soffermarsi sul dettato di tale precetto, pare che il provvedimento del 2012 voglia promuovere – seppur minimamente – ancor di più la garanzia della parità di genere prevedendo il meccanismo dell'arrotondamento all'unità superiore, piuttosto che quello aritmetico, qualora il numero dei candidati del sesso meno rappresentato da comprendere nella lista contenga una cifra decimale inferiore a 50 centesimi.

In virtù della “doppia preferenza di genere”, invece, all’elettore viene offerta la possibilità di esprimere due preferenze per i candidati: «*una per un candidato di sesso maschile e l'altra per un candidato di sesso femminile della stessa lista*». Nel caso in cui la norma venga disattesa, è previsto l'annullamento della seconda preferenza⁸⁵. Probabilmente, ad avviso di chi scrive, sarebbe stato più opportuno o meglio più ‘neutrale’ ricorrere ad una formulazione del tipo «la seconda preferenza deve essere espressa per un candidato di sesso opposto a quello della prima preferenza, pena l'annullamento della seconda preferenza» o ancora «Nel caso di espressione di doppia preferenza, essa deve riguardare candidati di sesso diverso della medesima lista, pena l'annullamento della seconda preferenza» o «[...] doppia preferenza, purché attribuita a candidati di sesso diverso». L'inciso scelto dal legislatore, invece, potrebbe essere interpretato – magari dall’elettore meno erudito o poco attento – come se la prima preferenza ‘debba’ essere rivolta ad un candidato di sesso maschile.

Ancora, per quanto attiene alla composizione delle giunte locali e dei consigli regionali, la legge non prevede alcuna proporzione, stabilendo soltanto che – alla luce del principio di pari opportunità tra uomini e donne – l'atto di nomina⁸⁶ o la legge elettorale regionale debbano garantire la presenza di entrambi i sessi⁸⁷.

superiore qualora il numero dei candidati del sesso meno rappresentato da comprendere nella lista contenga una cifra decimale inferiore a 50 centesimi”». La medesima norma è prevista per l'art. 73 del Tuel che disciplina l'elezione del consiglio comunale nei comuni con popolazione superiore a 15.000 abitanti.

⁸⁵ L'art. 2, co. 1, lett. c) punto 2) della legge n. 215 del 2012 sancisce: «*al comma 5 sono aggiunti, in fine, i seguenti periodi: “Nei comuni con popolazione compresa tra 5.000 e 15.000 abitanti, ciascun elettore può esprimere, nelle apposite righe stampate sotto il medesimo contrassegno, uno o due voti di preferenza, scrivendo il cognome di non più di due candidati compresi nella lista collegata al candidato alla carica di sindaco prescelto. Nel caso di espressione di due preferenze, esse devono riguardare candidati di sesso diverso della stessa lista, pena l'annullamento della seconda preferenza”*». Anche in questo caso, la previsione si estende all'art. 73 del Tuel relativamente all'elezione del consiglio comunale nei comuni con popolazione superiore a 15.000 abitanti.

⁸⁶ In proposito, merita particolare attenzione la direzione seguita dall'attuale giunta della Regione Sicilia (insediata da pochissimi mesi) che – su dodici assessori – vanta ben cinque (quasi il 50%) componenti di sesso femminile. Si aggiunga, altresì, la presentazione all'Assemblea regionale siciliana di un ddl che ribadisce la possibilità di esprimere una doppia preferenza nelle liste comunali, provinciali e regionali e alla quale viene affiancata una novità di rilievo. La previsione legislativa introdurrebbe un vincolo obbligatorio di presenza femminile – in tutte le giunte, compresa quella regionale – del 30%, pena la decadenza dalla carica di sindaco o di presidente della provincia in caso di mancato adeguamento entro sei mesi dall'approvazione del disegno di legge.

⁸⁷ L'art. 2 della legge n. 125 del 2012, rubricato («*Parità di accesso alle cariche elettive e agli organi esecutivi dei comuni e delle province*») dispone che all'art. 17 («*Circoscrizioni di decentramento comunale*»), co. 5 del Tuel, dopo il primo periodo, sia inserito il seguente: «*Le modalità di elezione dei consigli circoscrizionali e la nomina o la designazione dei componenti degli organi esecutivi sono comunque disciplinate in modo da garantire il rispetto del principio della parità di accesso delle donne e degli uomini alle cariche elettive, secondo le disposizioni dell'articolo 73, commi 1 e 3, e agli uffici*

Inoltre, il nuovo intervento legislativo ha introdotto disposizioni in materia di comunicazione politica⁸⁸ e di parità nelle commissioni di concorso per l'accesso al lavoro nelle pubbliche amministrazioni. In quest'ultimo caso, le pubbliche amministrazioni, al fine di garantire pari opportunità tra uomini e donne per l'accesso al lavoro ed il trattamento sul lavoro, riservano alle donne, salva motivata impossibilità, almeno un terzo dei posti di componente delle commissioni di concorso⁸⁹. In presenza di un quoziente frazionario, e qui entra in scena la novità rispetto a quanto già previsto del d. lgs. del 2001, si procederà all'arrotondamento all'unità superiore qualora la cifra decimale sia pari o superiore a 0,5 e all'unità inferiore qualora la cifra decimale sia inferiore a 0,5⁹⁰.

Di certo, i diversi interventi giurisprudenziali e legislativi – insieme all'accurata analisi dottrinaia – hanno contribuito alla progressiva affermazione della “democrazia paritaria”. Eppure ancora oggi si rileva, con disagio, la fatica di cogliere nella legislazione nazionale un'attenzione analoga a quella posta dagli altri ordinamenti liberal-democratici⁹¹. E' fuor di dubbio, infatti, che il percorso per far sì che il principio della parità effettiva possa garantire il superamento della sotto-rappresentanza femminile, nelle assemblee elettive o esecutive, sia ancora lungo e tortuoso.

Basti pensare alla vigente legislazione elettorale nazionale che «*dopo la Costituzione è la più importante nell'ordine costituzionale*»⁹². Fissare le regole del gioco è fondamentale, in quanto ciò «*impone la ricerca della massima condivisione da parte delle formazioni politiche, allo scopo di realizzare una mediazione per un compromesso alto che miri ad elaborare una legge elettorale capace di dare buona prova di sé e di durare il più a lungo possibile*»⁹³. Ma per

pubblici»; inoltre, all'articolo 46, co. 2 (*Elezione del sindaco e del presidente della provincia – Nomina della Giunta*), dopo la parola: «nominano» sono state inserite le seguenti: «*nel rispetto del principio di pari opportunità tra donne e uomini, garantendo la presenza di entrambi i sessi*».

Infine, una modifica all'art. 4 della l. n. 165 del 2004 (in materia di accesso alle candidature per le elezioni dei consigli regionali) rimanda alle Regioni la «*promozione della parità tra uomini e donne nell'accesso alle cariche elettive attraverso la predisposizione di misure che permettano di incentivare l'accesso del genere sottorappresentato alle cariche elettive*».

⁸⁸ L'art. 4 della novella legislativa del 2012 aggiunge al co. 1 dell'art. 4 della legge n. 28 del 2000 quanto segue: «*2-bis . Ai fini dell'applicazione della presente legge, i mezzi di informazione, nell'ambito delle trasmissioni per la comunicazione politica, sono tenuti al rispetto dei principi di cui all'articolo 51, primo comma, della Costituzione, per la promozione delle pari opportunità tra donne e uomini*».

⁸⁹ Tale disposizione è già prevista dall'art. 75 del d. lgs. n. 165 del 2001.

⁹⁰ Art. 5, co. 1 lett. a) della legge n. 125 del 2012.

⁹¹ Emblematica la posizione occupata dall'Italia nella classifica del *Global Gender Gap Report 2012*, pubblicato dal *World Economic Forum*, che misura annualmente il divario tra uomini e donne in termini di pari opportunità. Il nostro Paese nell'anno 2012 ha occupato l'80° posto (su un totale di 135 nazioni esaminate), in netta discesa dalla 74° posizione del 2010, superato dall'Uruguay e dal Kenya e bel lontano dai primi posti occupati dai paesi nordici, ma anche dalle Filippine o dal Sud Africa. In rete su www.weforum.org www3.weforum.org.

⁹² L. STURZO, *Leggi elettorali e istituzioni democratiche 1951, ora in Scritti di carattere giuridico, discorsi e attività parlamentare*, Bologna 1962, p.3. Cfr. I. NICOTRA, *Bipartitismo “di fatto”, forma-partito, legge elettorale e riforme costituzionali: verso una nuova fase del sistema politico italiano*, in *Riforma elettorale e trasformazione del “partito politico”*, G. MOSCHELLA, P. GRIMAUDO (a cura di), Giuffrè, Milano, 2008.

⁹³ I. NICOTRA, *La democrazia paritaria, cit.*, p. 110 ss.

ragioni storiche il potere è stato sempre concentrato nelle mani degli uomini⁹⁴ e a tale monopolio si potrà mettere fine solo quando scenderà in campo un intervento legislativo che fisserà norme e limiti: «*solo una legge lo può spezzare. I monopoli, si sa, non finiscono spontaneamente!*»⁹⁵. Tuttavia l'auspicio, ancor prima di colmare la carenza normativa, è quello di assistere ad un rinnovamento, ad un rapido e coscienzioso cambiamento della *forma mentis* di “chi” si adopa nella scelta dei soggetti da nominare o dei candidati da inserire nelle liste elettorali.

** Dottore di Ricerca in Diritto Pubblico interno e comunitario presso l'Università degli Studi di Catania.

⁹⁴ Nell'800 liberale europeo, tra i diversi filosofi, John Stuart Mill nella sua opera *The Subjection of Women* (1869) insieme alla moglie Harriett Taylor in *Enfranchisement of Women* (1851) cerca di chiarire la necessità di garantire pari dignità e pari diritti ad uomini e donne. Secondo gli autori liberali, il grado di civiltà di una società si misura in base alle condizioni in cui vive la donna. In particolar modo, i due filosofi sostengono la necessità di riconoscere pienamente i diritti politici (elettorato attivo e passivo) alle donne.

⁹⁵ L. CARLASSARE, *Il diritto alle pari opportunità*, cit.