

ÉGALITÉ, PARITÉ, CONSTITUTIONALITÉ
A proposito delle azioni positive in materia elettorale:
Francia e Italia a confronto *

di Chiara Spiniello **
(15 maggio 2017)

SOMMARIO: I. «Discriminare per eguagliare»: sulla natura delle azioni positive. - II. *Faire vivre la parité*. Dalla bocciatura delle Corti alle riforme costituzionali: il travagliato percorso del *principio di parità* in materia elettorale. - III. Le leggi sulla parità: come le pari opportunità sono entrate nella legislazione elettorale. - IV. *Scrutin binominal paritaire* e doppia preferenza di genere. È come guardarsi allo specchio?. - V. Circa la possibilità di uno scrutinio binominale "all'italiana".

I. «Discriminare per eguagliare»: sulla natura delle azioni positive.

Era il 1955 quando Maurice Duverger (si) chiedeva: «*Dans quelle mesure l'égalité juridique entre les sexes s'accompagne-t-elle d'une égalité réelle? Dans quelle mesure les femmes exercent-elles pratiquement les prérogatives politiques qui leur sont officiellement reconnues? Dans quelle mesure les faits coïncident-ils avec le droit?*»¹.

Sessant'anni dopo², quest'interrogativo - tutt'altro che anacronistico - ha ancora più ragione di esser posto, dal momento che quella della rappresentanza femminile resta una questione irrisolta: giuridicamente uguali agli uomini, le donne non lo sono di fatto. Se il concetto di "parità" può, infatti, dirsi implicito nella percezione collettiva, indubbiamente non lo è nella realtà effettiva: sul piano fattuale si registra una bassa percentuale femminile nei luoghi di potere decisionale politico ed economico, nei vertici delle carriere lavorative, ma soprattutto nei diversi livelli istituzionali.

È proprio nell'area della rappresentanza e della responsabilità politica che il *deficit* di uguaglianza tra i sessi trova la sua più evidente manifestazione: le istituzioni annoverano un numero di donne esiguo, non soltanto in relazione alla componente maschile, ma in assoluto. Le donne che occupano ruoli politici sono letteralmente poche, al punto che appare legittimo affermare che quella femminile è una «maggioranza trattata da minoranza»³.

A colmare questo paradosso sono intervenuti diversi provvedimenti legislativi variamente orientati alla promozione della partecipazione di genere. Riconducibili alla

* Scritto sottoposto a *referee*.

1 Con questa riflessione si apre l'inchiesta condotta, tra il 1952 e il 1953, da Duverger per la Commissione sulla condizione delle donne dell'Organizzazione delle Nazioni Unite. Nello specifico, la ricerca ha avuto ad oggetto l'indagine dei rapporti tra diritto e fatto in quattro Paesi, designati dall'UNESCO: Germania (Repubblica Federale), Francia, Norvegia, Jugoslavia. M. DUVERGER, *La participation des femmes à la vie politique*, UNESCO, 1955, p. 7.

2 Settanta sono, invece, gli anni trascorsi dall'acquisizione del diritto elettorale da parte delle donne, che è avvenuto in Italia successivamente all'entrata in vigore del d.lgs. lgt 1° Febbraio 1945, n. 23, disciplinante - in maniera esplicita - il solo diritto di eleggere e non già quello di essere elette. Come ricorda, M. RUBECCHI, in *Il diritto di voto. Profili costituzionali e prospettive evolutive*, durante i periodi statutario e fascista non vi era stata un'esplicita esclusione delle donne dal diritto di elettorato attivo per le elezioni politiche generali, in quanto la si riteneva una regola ricavabile dal diritto consuetudinario o addirittura da quello naturale, p. 30 ss. Sul tema si veda altresì L. CARLASSARE, *La rappresentanza femminile: principi formali ed effettività*, in F. BIMBI, A. DEL RE (a cura di), *Genere e democrazia*, 1997; M. D'AMICO, S. LEONE, *La rappresentanza politica femminile*, in M. CARTABIA (a cura di), *I diritti in azione*, 2007 e E. FRONTONI, *Donne e rappresentanza politica*, in M. GIGANTE (a cura di), *I diritti delle donne nella costituzione*, 2007.

3 Così I. RAUTI in *Istituzioni politiche e rappresentanza femminile*. Il caso italiano, p. 12.

categoria delle c.d. *azioni positive*⁴, tali misure - per dirla con le parole della Corte costituzionale - sono «volutamente diseguali e possono essere adottate per eliminare situazioni di inferiorità sociale ed economica, o, più in generale, per compensare e rimuovere le disuguaglianze materiali tra gli individui»⁵. Discriminare per eguagliare. Una caratteristica per la quale le azioni positive, sin dall'originaria teorizzazione, sono state oggetto di un dibattito assai intenso perché animato dalla contrapposizione tra chi ne ha sostenuto l'idoneità e chi, al contrario, ne ha denunciato la non conformità rispetto al quadro costituzionale di riferimento.

Nello specifico, ci si è domandati se l'adozione di misure, disegnate in base all'appartenenza del destinatario ad una categoria peculiare per quanto svantaggiata, collida con i fondamenti basilari dell'ordinamento democratico, tanto più che ad essere coinvolti sono dei principi che possono dirsi *principi supremi*⁶, qual è quello della rappresentanza politica (e con esso l'inviolabile nesso tra libertà e uguaglianza del voto).

Non a caso, l'orientamento che ha mosso le scelte degli organi di giustizia costituzionale in materia è stato tutt'altro che lineare: alle volte spingendo, altre volte frenando il processo di innovazione legislativa, il Giudice delle leggi (italiano e d'oltralpe) si è dapprima battuto per una tenace difesa del concetto di *eguaglianza* in senso *formale* - concetto classico dello Stato liberale che consentì storicamente di dare rilievo politico a chi già disponeva di una posizione riconosciuta in ambito economico - per poi gradualmente sposarne l'accezione *sostanziale*, tipica del *welfare State*, che permette di dare forza sociale a chi ha già avuto riconoscimento in sede politica⁷.

4

Pare quasi superfluo ricordare che le origini delle *affirmative actions* - come si suole definirle nell'ordinamento americano - vanno rintracciate nella storia politico-istituzionale degli Stati Uniti, il paese occidentale in cui maggiore è stato il contrasto tra gli asseriti principi universali di eguaglianza e le visibili pratiche di esclusione. Introdotta mediante l'*Equal Pay Act* (Epa, Legge di parità salariale) del 1963 - e ribadita nel Titolo VII del *Civil Rights Act* (Legge per i diritti civili) del 1964 - le azioni positive sono state sperimentate inizialmente in relazione al contrasto delle discriminazioni fondate sulla razza, per poi allargarne il campo d'azione a quelle legate alla confessione religiosa, all'origine nazionale e soprattutto al sesso per tutto ciò che attiene ai rapporti di lavoro. Per un approfondimento sul tema si veda lo studio sulle istituzioni statunitensi, canadesi e australiane - peculiarmente per quel che concerne la rappresentanza di genere - condotta dal dipartimento per le riforme istituzionali della Presidenza del Consiglio dei Ministri: www.riformeistituzionali.gov.it/media/2379/ricerca-sapienza-paesi-extra-europei.pdf.

5 Sentenza n. 422 del 1955, punto 6 del Considerato in diritto.

6 Nella sentenza n. 1146 del 1988, la Corte costituzionale ha avuto modo di affermare che «la Costituzione italiana contiene alcuni principi supremi che non possono essere sovvertiti o modificati nel loro contenuto essenziale neppure da leggi di revisione costituzionale o da altre leggi costituzionali. Tali sono tanto i principi che la stessa Costituzione esplicitamente prevede come limiti assoluti al potere di revisione costituzionale, quale la forma repubblicana (art. 139 Cost.), quanto i principi che, pur non essendo espressamente menzionati fra quelli non assoggettabili al procedimento di revisione costituzionale, appartengono all'essenza dei valori supremi sui quali si fonda la Costituzione italiana». Se quest'ultimi fossero *sovvertiti o modificati nel loro contenuto essenziale*, ha argomentato la Corte, si darebbe luogo non a una "revisione", ma ad un "mutamento" costituzionale. Del contenuto specifico delle sentenza - e dell'opinione dottrinale in materia - si dirà più avanti.

7 Come detto, il dibattito attorno alla capacità dei gruppi oppressi, svantaggiati, discriminati di sottrarsi e liberarsi dal giogo del dominio e della disparità ha indotto a pensare che il principio di uguaglianza potesse, e dovesse, dispiegarsi (anche) in un'ottica sostanziale. (Prima) Il censo, (poi) la razza, l'etnia e il sesso, sono divenute caratteristiche funzionali a giustificare una deroga - dichiarata o meno - alla neutralità e all'imparzialità del precetto che *formalmente* vuole tutti i cittadini uguali dinnanzi alla legge. Per renderli tali bisognava fare in modo che partissero tutti dallo stesso "via". Un'equiparazione più o meno agevole sul versante economico, maggiormente complessa sul piano politico. In questo senso si è agito inizialmente sul suffragio, allargandolo fino a renderlo universale, poi sull'accesso alla rappresentanza, facendola divenire - mediante il ricorso alle *azioni positive* - almeno teoricamente paritaria. 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; C. SALAZAR, voce *Pari opportunità*, in *Dizionario dir. pubbl.*, p. 4088 ss.

D'altra parte, che una stessa nozione possa essere armonica espressione di differenti visioni non deve sorprendere: sebbene non vi sia, in questa sede, la pretesa di analizzare la natura del rapporto tra uguaglianza formale e uguaglianza sostanziale⁸, sarebbe erroneo pensare che tale relazione viva necessariamente (ed esclusivamente) di una dialettica conflittuale. Le legislazioni di sostegno - proponendosi di rimuovere gli elementi di distorsione presenti nella competizione elettorale e dunque di consentire *a tutti* di prenderne parte su un piano di relativa parità - aumentano, e non diminuiscono, le *chances* di ognuno⁹.

Ora, se tutto questo è vero - e dunque l'obiettivo della parità tra i sessi può essere opportunamente perseguito anche mediante l'adozione di misure e programmi pubblici in grado di scavalcare *ex lege* gli ostacoli che ne impediscono l'attuazione - bisogna cercare di capire il grado di *pervasività* accordabile a tali strumenti: fino a che punto ci si può spingere? E ancora, qual è il grado di differenziazione ammissibile per una «discriminazione che nasce per colmare una discriminazione»¹⁰?

Nel riconoscimento - e nell'allargamento dei confini - delle azioni positive "politiche", Francia e Italia hanno percorso un cammino parallelo. Molteplici sono, infatti, i punti di contatto tra le due esperienze.

Simile è, innanzitutto, la storica resistenza all'attribuzione di un fondamento costituzionale all'adozione di programmi di azioni positive¹¹. Per quel che concerne la Francia, tale resistenza è dimostrata non soltanto dall'opposizione parlamentare durante i dibattiti che hanno accompagnato l'approvazione del progetto di riforma legato relativo alla *costituzionalizzazione* del principio di pari opportunità in politica, ma anche (e soprattutto) da una parte consistente della dottrina oltre che da numerosi esponenti del femminismo, che nel denunciare il carattere regressivo e antidemocratico del sistema delle quote hanno individuato nell'attività dei partiti politici la sola via possibile per promuovere la partecipazione delle donne alla vita politica¹². Allo stesso modo, in Italia l'avversione verso i programmi di azioni positive che influiscono sulla nozione di rappresentanza politica è rinvenibile in una parte cospicua della dottrina, la quale però - dopo aver ribadito la necessità di interventi di carattere generale, volti ad esempio a garantire un eguale accesso all'istruzione e ad una diversa distribuzione tra i sessi dei carichi di lavoro familiare - ipotizza altre misure specificatamente inerenti alla normativa elettorale. In particolare, viene suggerita l'adozione di adeguate normative concernenti i finanziamenti delle campagne elettorali, oppure la previsione di collegi elettorali di dimensioni ridotte che favoriscano un rapporto più efficace tra elettori ed eletti o, ancora, la predisposizione da parte dei partiti politici di procedure trasparenti per la designazione dei candidati¹³.

8 Sul punto si vedano, fra gli altri, B. PEZZINI, *Principio costituzionale di uguaglianza e differenze fra i sessi*, in Pol. dir., 1993, 51 ss; L. GIANFORMAGGIO, *Eguaglianza formale e sostanziale: il grande equivoco*, in foro it., 1996, I, 1965 ss e *Politica della differenza e principio di uguaglianza: sono veramente incompatibili?* in Lav. dir. 1992, 187 ss; G. DE SIMONE, *A proposito di azioni positive: regole di eguaglianza e giustificazione delle azioni positive*, in Ragion pratica, 1997, n.8, 87 ss.

9 Per un approfondimento sul tema dell'ammissibilità delle azioni positive si faccia riferimento a: BESUSSI A., *Togliere l'etichetta. Una difesa eccentrica dell'azione positiva*, in BECALLI B. (a cura di), *Donne in quota: è giusto riservare posti alle donne nel lavoro e nella politica?*, 1999; CARDINALI V., *Pari opportunità ed "effetti perversi"*, 2006; CECCANTI S., *Azioni positive e rappresentanza: nuove cautele da sostituire alle vecchie*, in BIN R. (a cura di), *La parità dei sessi nella rappresentanza politica*, 2003 e D'ALOIA A., *Eguaglianza sostanziale e diritto diseguale. Contributo allo studio delle azioni positive nella prospettiva costituzionale*, 2000.

10 Così M. AINIS, in *Azioni positive e principio di uguaglianza*, Giur. Cost., 1992, p. 591

11 Cfr. M. CAIELLI, *Le azioni positive in materia...*, op. cit

12 Sul punto si vedano, tra gli altri, BERENI L. - LEPINARD E., *Les femmes ne sont pas une catégorie: Les stratégies de légitimation de la parité en France*, in "Revue française de science politique", vol. LIV, n. 1, 2004 e LEPINARD E., *De la différence des sexes à l'universalité sexuée: Contraintes et limites de la revendication paritaire*, in "Contretemps", n. 7, 2003.

Analoghe, in secondo luogo, sono le vicende che hanno portato al riconoscimento della legittimità costituzionale delle leggi che introducono azioni positive in materia elettorale. Il primo tentativo di introdurre una misura a favore delle donne nel *Code électoral* fu bocciato dal *Conseil constitutionnel*; la Corte Costituzionale italiana giunse, alcuni anni dopo, alla medesima soluzione di incostituzionalità delle quote in materia elettorale¹⁴. Per superare il blocco imposto dal *Conseil constitutionnel* in Francia e dalla Corte costituzionale in Italia - e conseguentemente per produrre degli interventi normativi ritenuti legittimi - nacque l'idea di *costituzionalizzare* il principio di pari opportunità, principio che si trova oggi consacrato, rispettivamente, negli artt. 1 e 4 della Costituzione francese e negli artt. 51 e 117 della Costituzione italiana

Guardare alle vicende italiana e francese, pensarle in comparazione tra loro, non significa solo riconoscere un parallelismo tra i percorsi storico-costituzionali che hanno portato a legittimare nei rispettivi ordinamenti l'esistenza di azioni positive in materia elettorale. Vuol dire, altresì, - alla luce della similarità di esperienze di cui sopra - ragionare sull'*importabilità* delle recenti, e particolarmente incisive, soluzioni normative adottate dal legislatore francese, così da un muovere, in Italia, un ulteriore passo nella direzione del diritto che si concretizza nel fatto.

II. *Faire vivre la parité*. Dalla bocciatura delle Corti alle riforme costituzionali: il travagliato percorso del *principio di parità* in materia elettorale.

Per risalire alle origini delle azioni positive "politiche", bisogna volgere lo sguardo al secolo scorso, precisamente al penultimo decennio a cavallo tra la fine degli anni ottanta e l'inizio degli anni novanta.

È nel 1982, infatti, che il Parlamento francese tenta, per la prima volta, di introdurre una misura a favore delle donne nel *Code électoral* e lo fa stabilendo che per le elezioni comunali, nelle città con più di 3.500 abitanti, le liste di candidati debbano essere composte da non più del 75 per cento di membri dello stesso sesso¹⁵. Sollevando d'ufficio questione di legittimità sulla quota di riserva¹⁶, il *Conseil constitutionnel* la cassa ancor prima che diventi effettiva: operare una distinzione in base al sesso - argomentano i giudici costituzionali - non può che considerarsi un illecito perché si pone irrimediabilmente in contrasto col combinato disposto degli articoli 3 e 6 della *Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen* del 1789, e dunque col principio di sovranità popolare e con quello di eguaglianza formale. L'istituzione di una qualsiasi forma di divisione per categoria, riferita sia agli elettori che agli eleggibili - ad entrambi i quali deve considerarsi applicabile il principio dell'uguaglianza in tema di modalità di esercizio della sovranità popolare -, vuol dire derogare all'asserito precetto che vede la titolarità del diritto all'elettorato attivo e passivo spettante a «ciascun cittadino in quanto membro interscambiabile di un corpo elettorale perfettamente omogeneo»¹⁷.

13 Ne fa una ricostruzione approfondita TONIATTI R., *Identità, eguaglianza e azioni positive: profili e limiti costituzionali della rappresentanza politica preferenziale*, in SCARPONI S. (a cura di), *Le pari opportunità nella rappresentanza politica e nell'accesso al lavoro: i sistemi di "quote" al vaglio di legittimità*, 1997.

14 Ci si riferisce alla décision n. 82-146 DC du 18 novembre 1982 e alla sentenza n. 422 del 1995 con cui il Conseil constitutionnel francese e la Corte costituzionale italiana censurano, rispettivamente, la *Loi* n. 82-974 e legge 25 marzo 1993, n.81, entrambe aventi ad oggetto quote di riserva da inserirsi nelle liste elettorali.

15 Il riferimento è alla *Loi* n. 82-974, avente ad oggetto le modalità di elezione dei Consiglieri municipali e le condizioni di iscrizione alle liste elettorali dei francesi residenti all'estero.

16 Il *Conseil constitutionnel* era stato adito, infatti, sulla legittimità del meccanismo di ripartizione dei seggi residui, non già sul provvedimento rivolto al sesso sottorappresentato.

17 Nelle motivazioni della sentenza si può leggere che «*la qualité de citoyen ouvre le droit de vote et l'éligibilité dans des conditions identiques à tous ceux qui n'en sont pas exclus pour une raison d'âge, d'incapacité ou de nationalité, ou*

Anni dopo, la Corte Costituzionale sarebbe giunta alla medesima soluzione di incostituzionalità.

Nel 1995, il Giudice delle leggi italiano si trova a verificare - con la sentenza n. 422 - la legittimità costituzionale di previsioni normative del tutto analoghe a quelle sottoposte al Consiglio francese¹⁸.

«Nelle liste dei candidati nessuno dei due sessi può essere rappresentato in misura superiore ai due terzi»¹⁹, recitava precisamente l'articolo oggetto d'esame, vaglio da cui lo stesso esce sconfitto: qualsiasi disposizione tendente ad introdurre riferimenti al sesso dei rappresentanti - seppur formulata in maniera neutra - entra in contrasto col principio di eguaglianza formale e rischia di risolversi in una *discriminazione all'inverso*, sostiene la Corte. Il fatto che la norma prescriva un comportamento che *nessuno dei due sessi* - e non solo uno dei due - debba tenere, non esclude che la finalità della sua proposizione e votazione resti quella di assicurare alle donne una riserva di posti nelle liste dei candidati e dunque di favorire il realizzarsi delle condizioni per un riequilibrio della rappresentanza. Un obiettivo che i Giudici costituzionali non ritengono rappresentativo della volontà dei Costituenti, i quali - in materia di diritti politici²⁰ avrebbero prescritto allo Stato il solo compito di garantire l'uguaglianza "in astratto", senza preoccuparsi della effettiva, uguale fruizione di tali diritti da parte dei cittadini.

Ebbene, da subito, le supreme Corti francese e italiana mettono in discussione la legittimità delle azioni positive in maniera elettorale: ponendo l'accento sull'accezione *formale* del principio di uguaglianza e sottolineando la neutralità del diritto all'elettorato passivo, entrambe negano ogni rilievo - sul piano del godimento dei diritti politici - all'appartenenza del cittadino all'uno o all'altro genere.

Alla pronuncia della Corte costituzionale, parte della dottrina italiana reagisce affermando che questa avrebbe utilizzato la *mano pesante*²¹; mentre i giuristi francesi avevano ribattuto alla decisione del *Conseil constitutionnel* sostenendo che avesse evocato un erroneo parametro a fondamento della pronuncia²². Ad ambedue, i legislatori di

pour une raison tendant à préserver la liberté de l'électeur ou l'indépendance de l'élu», ragion per cui è fatto divieto di «*toute division par catégories des électeurs ou des éligibles*» (Déc. n. 82-146 DC du 18 novembre 1982). Peraltro, si tenga presente che il *Conseil* mantiene e ribadisce quest'orientamento a (oltre) quindici anni di distanza, in occasione del giudizio di legittimità costituzionale sulle modifiche apportate al *Code électoral* per le elezioni dei consiglieri regionali e dei consiglieri dell'Assemblea corsa («*chaque liste assure la parité entre candidats féminins et masculins*»).

18 La similarità tra le esperienze francese e italiana, per quel che concerne l'introduzione di azioni positive in materia elettorale, è ben trattata da DEFFENU A., *Brevi riflessioni sulla parità dei sessi in politica, le corti costituzionali italiana e francese*, in *La parità dei sessi nella rappresentanza politica*, 2003 e anche in, *La parità dei sessi nella legislazione elettorale di alcuni paesi europei*, in "Diritto pubblico", 2001.

19 Ci si riferisce all'art. 5, c.2, della legge 25 marzo 1993, n.81, relativa all'elezione diretta del Sindaco, del Presidente della Provincia e dei rispettivi Consigli. Peraltro, simili previsioni - dichiarante consequenzialmente illegittime - erano state contemplate anche dalle leggi elettorali per le elezioni dei Consigli delle Regioni a Statuto ordinario (23 febbraio 1995, n.43) e speciale (varie) sia da quella per l'elezione dei componenti della Camera dei deputati (4 agosto 1993, n.277). Un'analisi critica del contenuto delle suddette norme è rintracciabile nello scritto di CINANNI G., *Leggi elettorali e azioni positive in favore delle donne*, in "Giurisprudenza costituzionale", 1995.

20 Nella stessa sentenza, infatti, la Consulta fa salve queste stesse misure, auspicandone addirittura la realizzazione, per quel che concerne l'ambito dei diritti economico-sociali, citando le leggi 125 del 1991 e 215 del 1992, in materia di imprenditoria femminile. A tal proposito si veda SCARPONI S. (a cura di), *Le pari opportunità nella rappresentanza politica e nell'accesso al lavoro. I sistemi di "quote" al vaglio di legittimità*, 1997.

21 Così U. DE SIERVO, *La mano pesante della Corte sulle quote nelle liste elettorali*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 5/1995, p. 3269. Ampiamente, sul punto, cfr. G. Brunelli, *Elettorato attivo e passivo (e applicazione estesa dell'illegittimità consequenziale) in due recenti pronunce costituzionali*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 5/1995, pp. 3278-3283.

22 È stato evidenziato come il fondamento della pronuncia fosse da rinvenirsi non tanto nell'art. 3 Cost., il quale disciplina soltanto il diritto di elettorato attivo, quanto principalmente nell'art. 6 della Dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino: quale parametro di legittimità di una normativa volta a favorire una più equa rappresentanza delle donne nelle assemblee elettive è paradossalmente invocata una disposizione concepita e

ciascun Paese reagiscono col medesimo intendimento: nella *costituzionalizzazione* del principio di pari opportunità è individuata la sola strada percorribile per superare il veto imposto.

Così, da un lato, l'8 luglio 1999 il Parlamento francese riunito in Congresso approva a larghissima maggioranza (742 voti a favore, contro 143) la legge costituzionale n. 99-569, la quale aggiunge all'art. 3 Cost. un comma secondo cui la «*loi favorise l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et fonctions électives*»²³, e all'art. 4 Cost. una previsione in base alla quale i partiti «*contribuent à la mise en œuvre du principe énoncé au dernier alinéa de l'article 3 dans les conditions déterminées par la loi*»; dall'altro, il Parlamento italiano dà il via ad un processo di innovazione normativa che parte con le leggi costituzionale 31 gennaio 2001, n. 2 (rivolta alle Regioni a statuto speciale che, «al fine di correggere lo squilibrio della rappresentanza dei sessi», sono chiamate a «promuove condizioni di parità per l'accesso alle consultazioni elettorali») e 18 ottobre 2001, n. 3 (destinata alle Regioni a statuto ordinario, le cui «leggi regionali devono rimuovere 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») per concludersi con la legge costituzionale 30 maggio 2003, n. 1. Quest'ultima aggiunge all'art.51, c. 1 Cost., il principio in base al quale «tutti i cittadini dell'uno o dell'altro sesso possono accedere agli uffici pubblici e alle cariche elettive in condizione di eguaglianza, secondo i requisiti stabiliti dalla legge», una finalità per la cui realizzazione «la Repubblica promuove con appositi provvedimenti le pari opportunità tra donne e uomini»²⁴.

Immediato è l'allineamento dei Giudici costituzionali: quelli francesi lo esprimono chiaramente nell'approvazione delle modifiche apportate al *Code électoral* dalla *Loi tendant à favoriser l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et fonctions électives* (legge n. 200-493/2000); gli italiani ne danno prova - in prima battuta - giudicando legittime le previsioni contenute nella deliberazione statutaria n. 21/2012 della Valle d'Aosta. Nel primo caso, al dubbio di legittimità sollevato nei confronti della sanzione finanziaria prevista per i partiti che non applichino il riformato disposto costituzionale²⁵, si risponde che il legislatore è libero di scegliere le misure più idonee - siano esse meramente promozionali o a carattere vincolante - per rendere effettivo il principio di parità tra gli uomini e le donne²⁶; nella seconda vicenda, l'obiezione di costituzionalità

adottata due secoli prima, ovvero in un'epoca in cui il suffragio femminile era totalmente sconosciuto. Così D. LOSCHAK, *Les hommes politiques, les "sages" (?)... et les femmes (à propos de la décision du Conseil constitutionnel du 18 novembre 1982)*, in *Dr. social*, 1983, p. 131 ss.

23 Diventato il secondo comma dell'art. 1 Cost. in seguito alla revisione costituzionale 724 del 23 luglio 2008. Tale riforma è intervenuta - in un'ottica di rimodernamento istituzionale - per rivalutare la figura (e le funzioni) del Parlamento e, più in generale, per riequilibrare il rapporto tra le istituzioni. Sul punto si veda, a titolo esemplificativo, P. PICIACCHIA, *Lo Statuto giuridico dell'opposizione parlamentare in Francia tra Costituzione, regolamenti delle Camere e prassi*, in *forum di Quaderni Costituzionali*, 18 marzo 2017.

24 Per una ricostruzione approfondita dei lavori parlamentari, si faccia riferimento (per la Francia) a S. CECCANTI, *Francia e Italia di fronte alle differenze di sesso e lingua: crisi comune delle certezze consolidate ed esiti diversi*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2000; A. DEFFENU, *La parità dei sessi nella legislazione elettorale di alcuni paesi europei*, in *Diritto pubblico*, 2001; (per l'Italia) a E. PALICI DI SUNI PRAT, *Le ragioni delle donne e le donne nelle Regioni*, in *Diritto pubblico comparato*, 2001.

25 In particolare, è stato contestato che la riduzione del finanziamento pubblico ai partiti politici (diminuzione di una percentuale pari al 50 per cento dello scarto tra il numero di candidati di ciascun sesso rispetto al numero totale dei candidati) rappresenti una misura costringente nei confronti degli stessi e della loro possibilità di determinare liberamente la composizione delle liste elettorali.

26 Per quel che concerne, nello specifico, la norma oggetto di contestazione, l'organo di giustizia costituzionale francese ha ritenuto che la *deminutio* finanziaria non abbia natura sanzionatoria, ma si tratti di una «*modulation de l'aide publique allouée aux partis et aux groupements politique*», con lo scopo di spingere i partiti a mettere in pratica il principio di uguale accesso di donne e uomini alle cariche elettive (Déc. n. 2000-429 DC du 30 mai 2000).

relativa al principio secondo cui «ogni lista di candidati all'elezione del Consiglio regionale deve prevedere la presenza di candidati di entrambi i sessi», è superata invocando la neutralità della prescrizione stessa, la quale non stabilisce un vincolo all'esercizio del voto o all'esplicazione dei diritti dei cittadini eleggibili bensì esclusivamente alla formazione delle liste elettorali da parte dei partiti politici.

L'*exception française*²⁷ (*mais aussi l'italienne*, si potrebbe aggiungere) - e dunque la constatazione della bassa percentuale di donne nelle assemblee politiche e camere legislative dei due Paesi - viene così ad essere affrontata con un intervento "dall'alto", che appare altresì funzionale a superare l'impasse provocato dalle avverse pronunce delle Corti. Si cambia la Costituzione per cambiare l'orientamento collettivo. D'altra parte - e ad insegnacelo sono stati proprio i francesi - *un popolo ha sempre il diritto di rivedere, riformare e cambiare la propria Costituzione. Una generazione non può assoggettare alle sue leggi le generazioni future*²⁸.

III. Le leggi sulla parità: come le pari opportunità sono entrate nella legislazione elettorale.

Il 9 novembre 1999 Lionel Jospin, ai tempi Primo ministro, nel dichiarare che «*le principe de parité y est clairement affirmé (...); avec ce projet, les femmes pourront enfin trouver dans notre vie politique la place qui aurait dû leur être reconnue depuis longtemps. Le Gouvernement va proposer une démarche qui traduira un changement profond dans notre vie politique. Cette démarche constitue une chance nouvelle pour la démocratie. Je souhaite que toutes les formations politiques se saisissent de cette occasion historique*»²⁹, proclama ufficialmente, e quasi solennemente, l'introduzione nell'ordinamento francese di un intervento legislativo del tutto innovativo. Si tratta della già citata *Loi tendant à favoriser l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et fonctions électives*, la legge n. 200-493 del 6 giugno 2000, una delle prime disposizioni al mondo in materia di parità tra i sessi in ambito elettorale³⁰.

Nel prevedere misure differenti a seconda del sistema elettorale adottato³¹, essa disciplina l'obbligo, in capo alle formazioni politiche, di presentare un numero eguale di donne e di uomini negli scrutini di lista e la diminuzione della dotazione finanziaria per quei partiti che non rispettino il principio di parità nella designazione delle candidature per le

27 Così E. LEPINARD-L. BERENI, *La parité ou le mythe d'une exception française*, in *Pouvoirs*, n. 111, 2004, p. 73.

28 Come recita l'art. 28 della *Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen* del 1793.

29 «Il principio di parità è chiaramente affermato (...); con questo progetto, le donne potranno finalmente trovare nella vita politica lo spazio che sarebbe dovuto essere riconosciuto loro da tempo. Il Governo ha intrapreso un percorso che importerà un cambiamento profondo nella vita politica. Questo percorso rappresenta una nuova possibilità per la democrazia. Mi auguro che tutte le formazioni politiche afferrino questa occasione storica». La versione integrale della *déclaration de M. Lionel Jospin, Premier ministre, en réponse à une question sur le projet de loi instaurant la parité hommes - femmes dans les prochains scrutins électoraux, à l'Assemblée nationale le 9 novembre 1999* è rinvenibile ivi: www.discours.viepublique.fr.

30 Se ne trova un antenato nella legislazione indiana. In India, infatti, nel 1993 - allo scopo di aumentare la presenza femminile in politica - venne attuata una riforma costituzionale a cui seguì l'emanazione di una norma che prevedeva la riserva di un terzo dei seggi alle donne in ogni amministrazione locale.

31 È forse superfluo ricordare l'importanza della tipologia di sistema elettorale prescelto, nella messa a punto delle azioni positive "politiche". Difatti, mentre nei meccanismi proporzionali, che prevedono il ricorso a liste di partito, è più semplice introdurre misure coercitive nei confronti dei partiti (come, ad esempio, l'obbligo di presentare una percentuale massima di candidati per sesso); in quelli maggioritari uninominali, a causa dell'assenza di liste elettorali, le soluzioni tecniche a disposizione del legislatore sono limitate e tendono a risolversi, sostanzialmente, in misure o sanzioni di carattere finanziario. Per una ricostruzione approfondite del rapporto tra azioni positive e sistemi elettorali, si guardi (tra gli altri) D. HOCHEDÉZ - C. MAURICE, in *Règles et réalités européennes*, *Pouvoirs*, 82/1997.

elezioni legislative. In particolare, per Senato³² e Parlamento europeo³³, dov'è in uso un sistema proporzionale a turno unico con scrutinio di lista, introduce - a pena di irricevibilità - la c.d. *fermeture-éclair de la parité* (su ogni lista, composta alternando un concorrente per sesso, la differenza tra candidate e candidati non può essere superiore a uno); per i Comuni e per le Regioni³⁴, in cui le elezioni si svolgono con un sistema proporzionale a doppio turno, prevede il c.d. *group de six* (all'interno di ogni gruppo di sei candidati nell'ordine di presentazione delle liste deve figurare un numero uguale di donne e di uomini). E ancora, per l'Assemblea Nazionale³⁵, i cui membri sono eletti con un sistema uninominale maggioritario a doppio turno, introduce una sorta di sanzione finanziaria, o meglio una *incitation financière*³⁶, facendo perno sulla disposizione contenuta nell'art.4 Cost., che individua nei partiti politici i soggetti che hanno il compito di dare attuazione al principio di parità tra uomini e donne.

In Italia - invece - a dare attuazione al riformato articolo 51 Cost. è, per prima, la legge 8 aprile 2004, n. 90 relativa alle modalità di elezione dei membri del Parlamento europeo. Due sono le tipologie di quote di genere previste: una valida per le singole liste circoscrizionali, per le quali è stabilita - pena l'inammissibilità - la presenza di candidati di entrambi i sessi; l'altra per l'insieme di liste dotate del medesimo contrassegno, riguardo alle quali è detto che nessuno dei due sessi può essere rappresentato in misura superiore ai due terzi dei candidati, in caso contrario è prevista una riduzione dell'importo del rimborso³⁷.

Molto più problematica appare, invece, l'attuazione del dettato costituzionale in tema di elezioni nazionali³⁸. L'unico dato normativo risalente, è rappresentato dall'art.3 della legge 3 giugno 1999, n. 157, in materia di rimborso elettorale ai partiti politici, in base alla quale una quota pari almeno al cinque per cento dei rimborsi ottenuti deve essere destinata ad iniziative finalizzate all'accrescimento della partecipazione attiva delle donne alla vita politica. Una previsione dalla portata meramente promozionale.

32 Limitatamente ai dipartimenti che eleggono tre o più senatori.

33 Ai tempi della riforma i parlamentari europei erano eletti con un sistema proporzionale nell'ambito di un'unica circoscrizione nazionale, secondo il metodo dei resti più alti, senza dei voti di preferenza. La legge n. 2003-327 dell'11 aprile 2003 ha poi introdotto più circoscrizioni, precisando - altresì - che per le elezioni regionali, la circoscrizione viene divisa in sezioni dipartimentali.

34 Oltre che per la Nuova Caledonia e Mayotte, nonché per le elezioni dei consigli generali della collettività territoriale di Saint-Pierre e Miquelon. Inoltre, i principi consacrati dalla *loi* del 6 giugno 2000 sono stati successivamente estesi alle altre assemblee d'oltremare dalla legge organica n. 2000-612 del 4 luglio 2000, la quale ha imposto un'alternanza stretta tra i candidati di sesso diverso nelle liste concorrenti alle elezioni dell'assemblea territoriale della Polinesia francese, dell'assemblea territoriale delle isole Wallis e Futuna nonché nella composizione delle liste partecipanti alle elezioni per il rinnovo del Congresso della Nuova Caledonia.

35 Secondo S. CECCANTI, la scelta del Governo Jospin di presentare un disegno di legge che introduceva l'obbligo delle liste alternate uomo/donna per le sole elezioni che si svolgevano col sistema proporzionale e delle sanzioni economiche per l'elezione dell'Assemblea Nazionale, sarebbe stata il frutto di una *spartizione delle aree di influenza* tra i sostenitori della parità moderati e quelli radicali; cfr. *Francia e Italia di fronte alle differenze di sesso e lingua: crisi comune delle certezze consolidate ed esiti diversi*; in *Dir. pubbl. comp. Eur.*, 2000, p. 93 ss.

36 Così P. PACTET, in *Institutions politiques, Droit constitutionnel*, p. 394.

37 La legge 22 aprile 2014, n.65 ne ha modificato l'art. 1, stabilendo, al primo comma, che «all'atto della presentazione, in ciascuna lista i candidati dello stesso sesso non possono eccedere la metà, con arrotondamento all'unità. Nell'ordine di lista, i primi due candidati devono essere di sesso diverso; e - al secondo comma - che nel caso di più preferenze espresse (ne sono ammissibili tre), queste devono riguardare candidati di sesso diverso, pena l'annullamento della seconda e della terza preferenza». Per una storia delle elezioni europee si legga D. PASQUINUCCI, *Uniti dal voto? Storia delle elezioni europee 1948-2009*, 2013.

38 M.D'AMICO, ne *Il difficile cammino della democrazia paritaria*, evidenzia come non siano mancate fra i Parlamentari posizioni radicalmente contrarie all'adozione di qualsiasi misura correttiva della rappresentanza, ancorate all'idea che la rappresentanza politica debba prescindere dalla qualità dei rappresentanti, essendo il questi slegati da qualsiasi appartenenza.

Se inattuato³⁹ può dirsi il principio di pari opportunità nella legislazione elettorale nazionale (almeno fino all'approvazione della legge 6 maggio 2015, n. 52⁴⁰), di contro assai numerose sono le previsioni contemplate dalle leggi elettorali regionali e degli enti locali, anche se tutte, o quasi, non particolarmente incisive⁴¹. In buona sostanza si tratta di misure che vanno, per lo più, dall'obbligo di prevedere candidati di entrambi i sessi nelle liste elettorali (Calabria⁴²) a quello di rispettare un limite (non più dei 2/3 per sesso: Marche, Puglia, Sardegna, Trento, Bolzano⁴³; ogni sesso in misura non inferiore al 20%, Valle d'Aosta⁴⁴; ogni sesso in misura non superiore al 60%, Friuli-Venezia Giulia⁴⁵) fino ad arrivare all'indicazione in ogni lista, e in maniera alternata, di un egual numero di candidate e candidati (Umbria, Veneto, Lazio⁴⁶).

Fa eccezione la legge elettorale della Regione Campania⁴⁷. È con essa, infatti, che diviene operativo il meccanismo della *doppia preferenza di genere*, ad oggi una delle principali novità nel panorama italiano per quel che concerne l'attuazione legislativa del principio di pari opportunità "politico". Ed è proprio ragionando su questo meccanismo che viene alla mente la previsione sorella, pensata e applicata per l'elezione dei consiglieri dipartimentali francesi: lo *scrutin binominal paritaire*.

IV. *Scrutin binominal paritaire* e doppia preferenza di genere. È come guardarsi allo specchio?

A dare impulso alla riforma, in Francia, la constatazione di un dato: nonostante il recepimento costituzionale del principio di parità in materia elettorale e a dispetto degli interventi normativi volti a darvi attuazione, il numero di donne presenti nei Consigli

39 Una mancata attuazione che secondo parte della dottrina ha costituito una vera e propria omissione costituzionale suscettibile di provocare una pronuncia di incostituzionalità della Consulta. Parla di omissione costituzionale, tra gli altri, A. D'ALOIA che, in *Una riforma da riformare: la legge elettorale 270/2005*, sottolinea come la mancata previsione di norme volte a favorire le pari opportunità di uomini e donne «avrebbe dovuto essere segnalata dal Capo dello Stato in sede di promulgazione».

40 Sappiamo bene che questa, al secondo comma dell'art.1, stabilisce che «in ciascuna lista i candidati sono presentati in ordine alternato per sesso; i capilista dello stesso sesso non eccedono il 60 per cento del totale in ogni circoscrizione. E aggiunge - al comma immediatamente successivo - che l'elettore può esprimere fino a due preferenze, per candidati di sesso diverso tra quelli che non sono capolista».

41 La materia - regolata in origine dalla legge del 2 luglio 2004, n. 165, avente ad oggetto le disposizioni attuative dell'art. 122, prima comma, della Costituzione - è stata riformata, di recente, dalla legge 15 febbraio 2016, n.20, dettante norme per l'elezione dei Consigli regionali. In particolare, il principio di promozione delle pari opportunità è stato declinando in modo differente a seconda del tipo di sistema adottato (presenza di preferenze, in ciascuna lista candidati dello stesso sesso per non più del 60 per cento del totale, e doppia preferenza di genere; liste senza preferenze, alternanza tra candidati di sesso diverso e presenza del non più del 60 per cento del medesimo genere; collegi uninominali, equilibrio tra candidature presentate col medesimo simbolo cosicché i candidati di un sesso non eccedano il 60 per cento del totale). L'evoluzione della legislazione elettorale regionale, in rapporto alle azioni positive, può essere ricostruita facendo riferimento (tra gli altri) a: CATELANI E., *La tutela delle pari opportunità nei nuovi Statuti e nella legislazione elettorale regionale*, in CATELANI E. - CHELI E., *I principi negli Statuti regionali*, 2008; FALCONE A., *Le pari opportunità fra revisione del Tit. V Cost. e nuovo art. 51 Cost.*, in GAMBINO S. (a cura di), *Diritto regionale e degli enti locali*, 2003; PALICI DI SUNI PRAT E., *Le ragioni delle donne e le donne nelle Regioni*, in "Diritto pubblico comparato ed europeo", 2001 e PASTORE F. - RAGONE S., *Voto di preferenza e rappresentanza di genere nella legislazione elettorale regionale*, 2009.

42 Legge 7 febbraio 2005, n. 1.

43 Rispettivamente: Legge 1 febbraio 2005, n. 5, Legge 28 gennaio 2005, n. 2, Legge 12 novembre 2013, n. 1, Legge 5 marzo 2002, n. 2, Legge 8 maggio 2013, n. 5.

44 Legge 7 agosto 2007, n. 22.

45 Legge 18 giugno 2007, n. 17.

46 Rispettivamente: Legge 4 gennaio 2010, n. 2, Legge 13 gennaio 2005, n. 2, Legge 16 gennaio 2002, n. 5.

47 Legge 27 marzo 2009, n. 4.

generali - non essendo questi eletti a scrutinio di lista e neppure essendo interessati dalle sanzioni finanziarie legate al mancato rispetto dell'obbligo di parità - resta esiguo. Al risultato totalmente sconcertante delle elezioni cantonali tenutesi nel marzo 2011⁴⁸ si replica affermando: «*les électeurs de chaque canton du département élisent au conseil départemental deux membres de sexe différent, qui se présentent en binôme de candidats dont les noms sont ordonnés dans l'ordre alphabétique*»⁴⁹.

Così dispone l'art. 3, *loi* n. 2013-403 del 17 maggio 2013, genitrice dello scrutinio binominale paritario. Stabilendo che, in luogo di un solo consigliere generale, ogni cantone è tenuto ad eleggere una consigliera dipartimentale e un consigliere dipartimentale, tale scrutinio si presenta caratterizzato da candidature che si fanno *binomio*, necessariamente composto da una donna e da un uomo⁵⁰.

Per quel che concerne la modalità di presentazione, i due membri dell'accoppiata sono tra loro solidali - e dunque uno non può essere eletto senza l'altro; le regole di finanziamento della campagna elettorale si impongono ad entrambi in maniera indissociabile; l'annullamento dell'elezione di uno dei due è causa dell'annullamento dell'elezione dell'altro - di contro, una volta eletti, i consiglieri dipartimentali esercitano il loro mandato in totale indipendenza. Ciò è testimoniato dal fatto che la vacanza di uno solo dei due seggi del cantone, che sopraggiunge quando il supplente non sia in grado di espletare le funzioni riconosciutegli, non comporta la fine del mandato dell'altro membro dell'originaria coppia, il quale continua - da solo - a ricoprire l'incarico.

A detta di un gruppo di senatori e di deputati, da subito avversi alla riforma, imporre una parità simultanea nell'ambito di un'elezione unica, non accompagnata da un obbligo di solidarietà nell'esercizio del mandato per gli eletti, si porrebbe in antitesi rispetto al principio di libera scelta dell'elettore e a quello di eguaglianza del suffragio. Di conseguenza, la disposizione non garantirebbe la sincerità dello scrutinio *ni en termes d'intelligibilité, ni de la clarté, ni de loyauté*.

Una tesi che, tuttavia, non trova d'accordo il *Conseil constitutionnel*, secondo il quale le disposizioni per le quali è stata instaurata una modalità di scrutinio maggioritario binominale a due turni senza *panachage* né voto di preferenza «*ne sont entachées d'aucune inintelligibilité*». Innanzitutto, ricordano i Giudici costituzionali, in virtù dell'art. 34 Cost. le regole relative al regime elettorale delle assemblee locali sono soggette alla potestà del legislatore che, statuendo nell'ambito delle sue competenze, ha la possibilità di modificare o abrogare testi precedenti, sostituendoli con altre disposizioni. Poi, aggiungono, «*ces dispositions permettent au législateur d'instaurer tout dispositif tendant à rendre effectif l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et fonctions électives; qu'il lui est loisible d'adopter des dispositions revêtant soit un caractère incitatif, soit un caractère contraignant; qu'il lui appartient toutefois d'assurer la conciliation*

48 Nell'insieme dei Consigli generali, la percentuale femminile non è risultata superiore al 15,3 per cento (617 su 4035 consiglieri), nonostante queste corrispondessero al 52 per cento della popolazione francese. Specificatamente, in quattordici consigli generali le donne rappresentavano meno del per cento degli eletti del dipartimento e in due di questi - quello della Haute-Corse e quello dei Deux-Sèvres - non erano affatto presenti. I risultati di ogni dipartimento (ex cantone) sono consultabili: *Dossier législatif della Loi n.2013-403 du 17 mai 2013 relative à l'élection des conseillers départementaux, des conseillers municipaux et des conseillers communautaires, et modifiant le calendrier électoral*, www.legfrance.gouv.fr.

49 «Gli elettori di ogni cantone del dipartimento eleggono al consiglio dipartimentale due membri di sesso differente, che si presentano in un binomio di candidati, i cui nomi sono posti in ordine alfabetico».

50 Parallelamente, i rispettivi supplenti devono essere dello stesso sesso dei concorrenti che potrebbero essere chiamati a sostituire nel corso del mandato. A proposito dello scrutinio binominale paritario si veda FAGES M.L., *Le scrutin binominal paritaire : la voie de la résilience égalitaire en France*, in *Revue politique et parlementaire*, n 1066, janvier-mars 2013.

entre ces dispositions constitutionnel et les autres règles et principes de valeur constitutionnelle auxquels le pouvoir constituant n'a pas entendue déroger»⁵¹.

A uscire indenne dalla censura non è solo l'art. 3, ma sono anche gli articoli 16, 17, 18 e 19, oggetto del sindacato di costituzionalità, insieme a tutta un'altra serie di disposizioni non concernenti propriamente lo *scrutin binominal paritaire*⁵².

In particolare, l'art. 16 - modificando l'articolo L.222 del Code électoral, relativo al contenzioso elettorale - stabilisce che i due consiglieri dipartimentali eletti nello stesso cantone restino in funzione fin quando il reclamo non sia oggetto di una statuizione definitiva; l'art. 17 - incidendo sul capitolo V *bis* del titolo I, libro I, del Codice elettorale - opera dei cambiamenti sul finanziamento e sui limiti delle spese elettorali, importando il principio dell'*indissociabilité* dei membri del binomio dinanzi alle regole finanziarie; l'art. 18 innova l'articolo L. 118-3 del C. riguardante il contenzioso dei *comptes de campagne* per adattarne le regole al modalità di scrutinio dei consigli dipartimentali; l'art. 19 prevede delle misure di coordinamento legate all'introduzione dello scrutinio binomiale per l'elezione dei consiglieri dipartimentali e alla soppressione del rinnovamento triennale per parte dei consiglieri generali.

Soprattutto, nella previsione della pena automatica d'ineleggibilità per i due membri del binomio è letto il contrasto con l'art. 8 della Dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino del 1789 e con le esigenze di necessità, individualità e proporzionalità delle pene. Una conflittualità che il *Conseil constitutionnel* ritiene non sussistere, in quanto la scelta di applicare congiuntamente ai due candidati dell'accoppiata le regole relative alle campagne elettorali è stata fatta proprio per garantirne il pieno rispetto.

Dunque, la legge è sicuramente legittima ed esattamente quello sperato si rivela l'effetto prodotto dalla sua applicazione. Le elezioni del 22-27 marzo 2015 riportano un risultato storico: dall'esser presenti in una percentuale poco superiore al 13 per cento, le donne salgono al 50 per cento, conquistando - di fatto - la metà esatta dei seggi disponibili. Una vera e propria rivoluzione, che avrebbe dovuto avere ricaduta positiva anche nell'ambito delle formazioni politiche, spinte a riconoscere, nelle rispettive dinamiche interne, la maggiore importanza acquisita dalle donne sulla scena politica. Previsione non ancora avveratasi: se le assemblee dipartimentali sono ormai composte per metà da componenti donne, le donne non occupano che il 10 per cento delle presidenze, ossia soltanto 10 posti sui 101 disponibili⁵³.

Sembra essersi realizzata una situazione paradossale: da un lato, leggi paritarie sempre più stringenti in grado di imporre il risultato sperato (ad oggi, le donne sono il 48 per cento degli eletti nei consigli regionali, 48,2 per cento nei consigli municipali dei comuni con più di 1.000 abitanti); dall'altro, la preminenza di uomini nei ruoli di vertice. Si

51 «Queste disposizioni permettono al legislatore di introdurre tutti le misure tendenti a rendere effettivo l'uguale accesso delle donne e degli uomini ai mandati elettorali e alle funzioni elettive; esse fanno sì che egli sia libero di valutare se porre in essere misure proporzionali oppure di carattere vincolante per i partiti, assicurando il corretto bilanciamento tra le nuove norme costituzionali e le altre regole o principi di valore costituzionali ai quali il potere costituente non ha voluto derogare». Cfr. Décision n. 2013-667 DC du 16 mai 2013.

52 Ci si riferisce agli artt. 4, 24, 30, 33 e 47 della legge, relativi a: rimodellamento cantonale; modifica di modalità di scrutinio per l'elezione dei consiglieri municipali; modifica della ripartizione dei consiglieri di Parigi; elezione degli EPCI; proroga dei mandati dei consiglieri generali e regionali.

53 Di queste dieci, cinque hanno ricoperto per la prima volta la carica (Martine Vassal, UMP, Bouches-du- Rhône; Christine Bouquin, DVD, Doubs; Valérie Simonet, UMP, Creuse; Nathalie Sarrabezellos, PS, Finistère ; Sophie Pantel, PS, Lozère); tre sono state rilette (Hermeline Malherbes, PS, Pyrénées-Orientales; Nassimah Dindar, UDI, La Réunion; Josette Borel-Lincertin, PS, Guadeloupe); mentre altre non necessitavano di un'elezione per mantenere il loro incarico (si tratta di Anne Hidalgo, PS, che in quanto sindaco di Parigi è anche presidentessa del consiglio dipartimentale di Parigi e di Josette Manin, DV, alla guida de La Martinique, che non rientrava nelle votazioni del 2015). Per un commento dettagliato dei risultati elettorali: MARTIN P., *Les élections départementales de mars*, in "Commentaire", n. 150, 2015.

conta soltanto il 7,7 per cento di presidentesse nei consigli regionali, il 16 per cento di sindache, il 7,8 per cento di presidentesse nelle *intercommunalités*.

Ciò detto, è innegabile la portata rivoluzionaria dello *scrutin binominal paritaire*, che davvero si può dire figlio di un (nuovo) "maggio francese"; ma a restare, e anche ben impressa, è altresì una lezione di fondamentale importanza. A futura memoria: le norme - per quanto ben fatte - da sole non sono sufficienti a garantire l'effettiva attuazione di un principio.

Che le previsioni legislative isolate del contesto non siano funzionali lo si capisce anche al di qua delle Alpi, quando ci si trova a confrontarsi con la resa pratica della doppia preferenza di genere, misura applicata per primo dal legislatore campano.

Formalizzata dal quarto comma, art. 4, della legge elettorale della Regione Campania 27 marzo 2009, n.4⁵⁴, questa - che certamente è una misura innovativa nel panorama italiano - prevede la facoltà per l'elettore di esprimere fino a due voti di preferenza, purché uno riguardi un candidato di genere maschile e l'altro un candidato di genere femminile, pena l'annullamento della seconda preferenza. Parlare di accoppiamento, in tal caso, è errato: a differenza del binominale paritario, non si nasce insieme per camminare insieme, ci si limita a darsi la mano - neppure così saldamente⁵⁵ - al momento del via.

A destare preoccupazione, difatti, non è tanto il rapporto che si instaura tra i soggetti interessati dal duplice voto, quanto piuttosto la potenziale lesione che quest'ultimo è in grado di arrecare al principio di eguaglianza formale, oltre che al diritto all'elettorato attivo e passivo. Eventualità temuta soprattutto dal Governo, che impugna la previsione partenopea per violazione degli artt. 3, c.1, 48 e 51 Cost.

Sembra difficile concordare con la posizione governativa e infatti la Corte costituzionale non concorda. Intervenendo esclusivamente sulla presentazione della candidature - e non potendosi conseguentemente ascrivere tra le c.d. azioni positive "forti" - la doppia preferenza di genere non incide sul risultato, ma si limita a favorire ad entrambi i sessi un eguale accesso alle cariche elettive.

Nient'affatto compromessa è la libertà di voto: l'elettore può scegliere di esprimere soltanto un voto di lista oppure una preferenza del tutto svincolata da quella di genere, dal momento che il meccanismo scatta solo quando si opti per la doppia indicazione. Neppure sussiste l'ipotesi di lesione del diritto all'elettorato passivo e del principio di eguaglianza: la preferenza di genere non attribuisce alle donne candidate alcuna garanzia di risultato poiché l'elezione dei candidati della stessa lista è determinata dal numero di voti ottenuti, il che non compromette la *necessaria parità di chance fra liste e fra candidati della stessa lista*, tanto più che l'elettore può limitarsi ad esprimere una sola preferenza.

Il meccanismo della doppia preferenza, conclude la Corte, non si ritiene incostituzionale posto che essa «non è in alcun modo idonea a prefigurare un risultato elettorale o ad alterare artificiosamente la composizione della rappresentanza consiliare. Infatti, chiarisce, in applicazione alla norma censurata, sarebbe astrattamente possibile, in seguito alle scelte degli elettori, una composizione del Consiglio regionale maggiormente equilibrata rispetto al passato, sotto il profilo della presenza di donne e uomini al suo interno, ma anche il permanere del vecchio squilibrio, ove gli elettori si limitassero ad

54 Sulla doppia preferenza di genere, si vedano (tra gli altri): M. CAIELLI, *La nuova legge elettorale della Regione Campania: a sostegno della costituzionalità delle norme di promozione della democrazia paritaria*, in www.federalismi.it, n.16/2009; F. PASTORE - S. RAGONE, *Voto di preferenza e rappresentanza di genere nella legislazione elettorale regionale*, in www.amministrazioneincammino.it, 2009; L. CALIFANO, *L'assenso coerente della consulta alla preferenza di genere in Forum di Quaderni costituzionali*, 12 aprile 2010; G. FERRI, *Le pari opportunità fra donne e uomini nell'accesso alle cariche elettive e la preferenza di genere in Campania* in *Le Regioni*, 2010.

55 In senso critico è stato evidenziato che nel caso in cui le due preferenze siano rivolte a candidati dello stesso sesso sia opportuni annullare entrambe, dal momento che non è scontato che la prima sia quella che esprime la sostanziale volontà dell'elettore, essendo l'ordine di preferenza dettato da mera casualità.

esprimere una sola preferenza in favore di candidati di sesso maschile o, al contrario, il sorgere di un nuovo squilibrio, qualora gli elettori esprimessero in maggioranza una sola preferenza, riservando la loro scelta a candidati di sesso femminile. Dunque, la prospettazione di queste eventualità - tutte consentite in astratto dalla normativa censurata - dimostra che la nuova regola renda maggiormente possibile il riequilibrio, ma non lo impone⁵⁶».

Una misura promozionale ma non coattiva, in definitiva. Come si evince limpidamente dall'epilogo delle consultazioni svoltesi nel maggio di due anni fa, le prime ad aver visto l'implementazione della doppia preferenza di genere. Delle regioni al voto - Campania, Toscana, Umbria, Liguria, Marche, Veneto e Puglia - solo alcune (le prime tre) adottano nelle rispettive leggi elettorali il dispositivo: in Toscana - prima classificata - sono state elette 12 donne pari al 27,5 per cento del nuovo Consiglio Regionale; in Campania ci si ferma al 18 per cento con 10 donne elette e in Umbria si raggiunge il 14 per cento con (appena) 4 donne elette. Di contro, pari al 5 e al 6 per cento è la quota femminile in Liguria e Marche, mentre - e questo sorprende positivamente - il Veneto arriva secondo nella classifica generale con 11 donne elette, dimostrandosi una regione virtuosa per quel che concerne la promozione (e l'attuazione) del principio di parità in materia elettorale⁵⁷.

Se per un verso, le previsioni legislative italiane, soprattutto regionali, mostrano una crescente attenzione per il tema della democrazia paritaria, non può negarsi che la presenza delle donne nelle assemblee elettive (come anche negli esecutivi) rimanga ancora molto ridotta sia a livello nazionale che nelle Regioni e nei restanti livelli territoriali di governo. Torna il vecchio monito: la sola previsione di meccanismi più o meno incisivi all'interno delle leggi elettorali non si rileva nei fatti una misura realmente incisiva ai fini della realizzazione dell'obiettivo della pari rappresentanza di genere.

Questo scritto è stato pensato a partire da un interrogativo di Duverger ed è ancora lui a suggerire lo spunto di riflessione più adatto per la continuazione: *«Il est superflu d'insister sur les difficultés matérielles, qui sont communes à la plupart des recherches de science politique. Il est essentiel, au contraire, de souligner les difficultés qu'on pourrait appeler psycho-sociales, car elles touchent au fond même du problème.*

Le problème de la participation des femmes à la vie politique met en jeu des croyances sociales profondes, souvent inconscientes, souvent refoulées, mais toujours présentes, qui lui donnent une coloration passionnelle plus ou moins accentuée».

Era vero sessant'anni fa, è vero ancor'oggi.

V. Circa la possibilità di uno scrutinio binominale "all'italiana"

Arrivati a questo punto non resta che chiedersi se ciò che è stato pensato e fatto in Francia può essere replicato ed eventualmente migliorato in Italia. Dunque, le soluzioni adottate dal legislatore francese sono *importabili* nell'ordinamento italiano?

Per tentare una risposta occorre partire da una premessa, necessaria e di non poco conto: disposizioni analoghe, inserite in sistemi giuridici diversi, possono potenzialmente generare contesti normativi differenti⁵⁸.

56 Punto 3.3 Cons. in dir. sentenza 4/2010

57 Per i dati completi, M. VALBRUZZI e R. VIGNATI, *Elezioni regionali 2015 Diminuisce il ricorso alle preferenze (Toscana in controtendenza.) La diversa propensione a dare preferenze a candidati uomini e donne*, Istituto Cattaneo, 2015.

58 Lo ricorda M. ROSITANI, in *La Francia e le "quote per le donne"*, in *Quaderni costituzionali*, 2002, p. 355.

Ciò detto, bisogna tenere a mente la posizione della Corte costituzionale, o meglio l'interpretazione negativa che potrebbe attribuire a più forti, più intense, misure rispetto a quelle già previste e in uso.

En passant, si è detto della celebre sentenza n. 1146 del 1988⁵⁹, in cui il Giudice costituzionale italiano parla - forse per la prima (e ultima) volta in maniera tanto esplicita - di *super principi*. Ossia, «di principi supremi che non possono essere sovvertiti o modificati nel loro contenuto essenziale neppure da leggi di revisione costituzionale o da altre leggi costituzionali». Si tratta non solo, chiarisce la Corte, dei principi esplicitamente previsti dalla Costituzione «come limiti assoluti al potere di revisione costituzionale - quali la forma repubblicana (art. 139 Cost.) - ma altresì di quelli che, pur non essendo espressamente menzionati fra i non assoggettabili al procedimento di revisione costituzionale, appartengono all'essenza dei valori supremi sui quali si fonda la Costituzione italiana». Fondamenti immodificabili per vie legali, dunque. Ma non solo. La loro *pervasività* li spinge (e li legittima) a condizionare l'intero ordinamento - si irradiano in esso - al punto da divenirne elementi imprescindibili: con loro bisogna «necessariamente fare i conti⁶⁰».

Complessa - e assai dibattuta in dottrina⁶¹ - l'individuazione puntuale di tali disposizioni. Molto meno discussa - e condivisa perfino dagli orientamenti più scettici a considerare la natura dei principi fondamentali quale limite alla revisione costituzionale⁶² - la valutazione dell'*ampiezza* della tutela loro spettante.

Così, il divieto di revisione costituzionale della *forma repubblicana* non si limita soltanto ad impedire la concentrazione della decisione politica in capo ad organi non elettivi, ma si estende alla proibizione di *irridibilità* dei diritti costituzionali che si ritengano coesenziali alla *forma repubblicana*. L'eguaglianza dei cittadini⁶³, innanzitutto. Ma anche le libertà di manifestazione e di propaganda, di riunione e di associazione, oltre che il diritto di voto e l'accesso ai pubblici uffici. Dunque, al riparo da revisione costituzionale - e, in quanto tali, *principi supremi* - andrebbero considerate tutte le prerogative connesse alla sfera della rappresentanza politica.

Appellandosi a questo ragionamento, la Corte costituzionale riuscirebbe facilmente a cassare qualsiasi previsione normativa finalizzata ad inserire nell'ordinamento italiano misure analoghe allo *scrutin binominal paritaire*, ritenendole inconciliabili col principio di libera scelta dell'elettore e quello di eguaglianza del suffragio. A fare da perno alla declaratoria di illegittimità costituzionale ci sarebbero le argomentazioni addotte in occasione della pronuncia relativa alla doppia preferenza di genere, la sentenza n.4 del 2010.

Ai tempi, come ben sappiamo, la misura non venne tacciata di incostituzionalità perché in alcun modo idonea a prefigurare un risultato elettorale - cosa che di fatto lo scrutinio francese fa - o ad alterare artificiosamente la composizione della rappresentanza consiliare. Il fatto che si limitasse a rendere possibile una parità di *chances* tra i contendenti e le contendenti, senza però imporla (l'elettore *può scegliere* di attribuire una

59 Questa ha avuto ad oggetto gli artt. 28 e 49 dello Statuto speciale della Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol nella parte in cui estendevano l'insindacabilità di cui all'art. 68 Cost. ai Consiglieri regionali e ne prevedevano la possibile estensione ai membri dei Consigli provinciali delle Province autonome di Trento e Bolzano. La questione - risolta con una pronuncia di inammissibilità - ha permesso alla Corte di affermare con chiarezza che esistono limiti alla revisione costituzionale.

60 Così F. MODUGNO, in *I "nuovi diritti" nella giurisprudenza costituzionale*, p. 93.

61 Tant'è vero che (quasi) ogni studioso ha provato ad identificare un proprio catalogo di diritti fondamentali qualificativi del sistema costituzionale. In particolare lo hanno fatto F. MODUGNO, in *I "nuovi diritti"...*, e A.PACE, in *Problematica delle libertà costituzionali: lezioni*.

62 Sul punto si veda S. GAMBINO, *Sui limiti materiali alla revisione costituzionale della forma repubblicana dello Stato*, in *Astrid Rassegna*, 2008.

63 Vero discrimine della Repubblica nei confronti di una monarchia, secondo S. GAMBINO, *Sui limiti materiali alla revisione costituzionale...*

seconda preferenza), fece sì che la doppia preferenza venisse considerato uno strumento promozionale e non coattivo, e dunque non lesivo della libertà di voto di cui all'art. 48 Cost⁶⁴.

Dal canto suo il *Conseil constitutionnel* - chiamato ad esprimersi sulla conformità dello scrutinio binominale rispetto al Testo fondamentale francese - con una decisione fortemente ancorata all'evoluzione della giurisprudenza costituzionale, affermò che questo appariva come la sola via perseguibile per aumentare il numero delle donne nei consigli dipartimentali, non essendo questi eletti a scrutinio di lista e neppure essendo interessati dalle sanzioni finanziarie legate al mancato rispetto dell'obbligo di parità. Una soluzione interpretativa resa possibile da un modello di controllo costituzionale che, diversamente da quello italiano, non riconosce esplicitamente dei *super principi* intoccabili in quanto tali. A detta dei giudici francesi, infatti, la stessa idea di *supraconstitutionnalité*, che si legherebbe a taluni precetti, conduce ad una lesione della sovranità, in virtù del fatto che «*si les normes infraconstitutionnelles peuvent faire l'objet d'un contrôle de constitutionnalité, les normes constitutionnelles ne pourraient, par nature, être l'objet que d'un contrôle de supraconstitutionnalité, posant alors le problème de l'existence, de la source, de la nature et du contenu des normes de référence*»⁶⁵.

Non a caso, interrogato a più riprese sul controllo di costituzionalità delle leggi costituzionali, il *Conseil constitutionnel* si dice incompetente a statuire in due casi⁶⁶, mentre nel terzo, ricordando la *souveraineté du pouvoir constituant*⁶⁷, dichiara quest'ultimo idoneo ad abrogare, modificare o completare le disposizioni costituzionali nella forma ritenuta più idonea. Affermando che non esistono ragioni che impediscano l'introduzione nel testo della Costituzione di nuove disposizioni in grado, se necessario, di derogare - esplicitamente o implicitamente - ad una regola o ad un principio di valore costituzionale, il Consiglio sposa la tesi secondo cui il potere di revisione costituzionale, chiamato ad agire nel rispetto dei limiti temporali e materiali fissati dalla stessa Costituzione, non può essere controllato. Come a dire, *le pouvoir de révision est limité quant à ses formes ma illimité quant à sa matière*.

Neppure si potrebbe pensare di giustificare l'implementazione nel nostro ordinamento di un meccanismo analogo al francese appellandosi al disposto dell'art. 51 Cost.: un diritto diseguale - che nasce per eguagliare, ma resta diversificato in base al destinatario - non può essere spinto fino al punto da declinarsi nella "eguaglianza di risultati" (e non solo in quella "dei punti di partenza"), senza compromettere il contenuto essenziale dei diritti politici⁶⁸. Attribuendo ai candidati direttamente il risultato della vittoria

64 A tal proposito M. RUBECCHI ricorda che con la sent. 4 del 2010 la Corte ha stabilito la non sussistenza della violazione dell'art. 48 Cost. da parte della doppia preferenza di genere, dal momento che «l'elettore, quanto all'espressione delle preferenze e, più in generale, alle modalità di votazione, incontra i limiti stabiliti dalle leggi vigenti, che non possono mai comprimere o condizionare nel merito le sue scelte, ma possono fissare criteri con i quali queste possono essere effettuate», cfr. M. RUBECCHI, *Il diritto di voto...*

65 «Se le norme *infracostituzionali* possono essere oggetto di un controllo di costituzionalità, le norme costituzionali non possono, per loro natura, essere oggetto che di un controllo di *sovraconstituzionalità*, ponendo di conseguenza il problema dell'esistenza, della fonte, della natura e del contenuto delle norme di riferimento». *Le contrôle de constitutionnalité des lois constitutionnelles - Avant-propos*, in "Nouveaux Cahiers du Conseil", n. 27, www.conseil-constitutionnel.fr.

66 Lo ha fatto nella decisione n. 62-20 DC del 6 novembre 1962, avente ad oggetto la *Loi relative à l'élection du président de la République au suffrage universel direct*, adottata mediante il referendum del 28 ottobre 1962 e la decisione n. 2003-469 DC du 26 mars 2003, riguardante la revisione costituzionale scaturita dall'organizzazione decentralizzata della Repubblica.

67 A proposito della compatibilità del trattato sull'Unione europea con la Costituzione francese, Déc. n. 92-312 DC del 2 settembre 1992.

68 Sul rapporto fra quote e rappresentanza politica si sono espressi bene F. LANCHESTER, *Rappresentanza politica e rappresentanza femminile nelle assemblee elettive*, in *Id. Rappresentanza, responsabilità e tecniche di espressione del suffragio: nuovi saggi sulle votazioni*, p. 97-98; G. BRUNELLI, *L'alternanza del concetto di rappresentanza politica:*

elettorale, si rischia di compromettere (e comprimere) radicalmente la libertà di voto e con essa tutti quei «principi che regolano la rappresentanza politica, quali si configurano in un sistema fondato sulla democrazia pluralistica»⁶⁹.

Per considerarsi costituzionalmente legittime, dice Michele Aini⁷⁰, le azioni positive devono rispettare una serie di requisiti, le c.d. "*cinque regole*": transitorietà, irretroattività, fondatezza, gradualità, ragionevolezza. Caratteristiche che se certamente possono considerarsi valide per le *affirmative actions* in generale, meno lo sono per l'ambito politico in particolare⁷¹.

Mentre non sorgono dubbi sulla richiesta di irretroattività e ragionevolezza, lascia perplessi - in primo luogo - la pretesa di transitorietà. Se è vero che l'obiettivo di queste misure è di sanare quegli squilibri socio-economici che, una volta eliminati, fanno venir meno la ragion d'essere delle stesse - come «una medicina iniettata per guarire una malattia che, però, se protratta indefinitamente, fa soccombere l'organismo»⁷² - ; meno intuibile sembra siffatto legame per quel che concerne le azioni positive politiche, il cui presupposto cardine - la neutralità - è indice di permanenza più che di temporaneità.

Fa sorgere dei dubbi, poi, il requisito della fondatezza, ossia la giustificazione che il legislatore è tenuto puntualmente a darvi. Dal momento che il principio di parità per l'accesso alle cariche elettive è stato inserito in Costituzione, la *ratio* delle norme che ad esso si legano - e che lo attuano - viene fornita direttamente dal Testo fondamentale, senza bisogno che a ricercarla sia il legislatore di volta in volta.

Infine, la regola della gradualità. Perché il mancato rispetto dovrebbe far pensare ad un precetto irragionevole? D'altra parte proprio i francesi c'insegnano a concepire leggi *ab origine* favorevoli alle candidature femminili - come quella che ha previsto l'alternanza tra i sessi nelle liste elettorali - senza sottometterle ad alcun vincolo di gradazione⁷³.

Ciò detto, all'adozione di uno scrutinio binominale paritario "all'italiana" osta un ulteriore (ultima, ma non meno importante) considerazione: le elezioni dipartimentali francesi sono oggetto di una regolamentazione univoca, le modalità di designazione degli enti sub-statali di casa nostra no.

Sarebbe, quindi, astrattamente possibile che la competenza del legislatore regionale si attui nella previsione di modelli di attuazione diversificati, col rischio di autorizzare un'irragionevole disparità di trattamento per i cittadini, "colpevoli" del solo fatto di risiedere in un territorio la cui classe politica ritiene la questione della sotto-rappresentanza femminile di non stringente interesse. D'altronde, e lo abbiamo detto e lo abbiamo visto, la stessa doppia preferenza di genere - che è e resta una semplice incentiva svincolata da obblighi - non è stata adottata da tutti gli ordinamenti regionali.

L'evidenza di una simile violazione è talmente palese, che un intervento *caducatorio* dei Supremi giudici apparirebbe persino superfluo. Volendoli comunque chiamare in causa, ci si può ricordare di quando - nel ricostruire la problematica delle azioni positive, in particolare di quelle a favore delle donne - pensarono e dissero che *tali differenziazioni, proprio perché presuppongono l'esistenza storica di discriminazioni attinenti al ruolo sociale di determinate categorie di persone e proprio perché sono dirette a superare distinzioni afferenti a condizioni personali (sesso) in ragione della garanzia effettiva del valore costituzionale primario della "pari dignità sociale", esigono che la loro*

leggi elettorali e "quote" riservate alle donne, in *Diritto e società*, 1994, p. 545 ss.

69 Sentenza n. 422 del 1995, punto 7 del Considerato in diritto.

70 Il già citato M. AINIS, *Cinque regole*...

71 Così A. DEFFENU, *La parità tra sessi nella legislazione elettorale di alcuni paesi europei*, in "Diritto pubblico", 2001, p. 642 ss.

72 M. AINIS, *Cinque regole*...

73 Di contro, la legge elettorale del Belgio è una delle poche ad aver previsto un aumento, a scadenze fisse, della quota riservata al sesso sottorappresentato nelle liste elettorali. Ce lo ricorda, ancora una volta, A. DEFFENU, *La parità tra i sessi*...

*attuazione non possa subire difformità o deroghe in relazione alle diverse aree geografiche o politiche del Paese. Questo perché se ne fosse messa in pericolo l'applicazione uniforme su tutto il territorio nazionale, il rischio che le "azioni positive" si trasformino in fattori aggiuntivi di disparità di trattamento, non più giustificate dall'imperativo costituzionale di riequilibrare posizioni di svantaggio sociale legate alla condizione personale dell'essere donna, sarebbe di tutta evidenza*⁷⁴.

In definitiva, tornando all'interrogativo originario, quanto oltre ci si può spingere?

Molto, sembra dire il *Conseil constitutionnel*; poco, ribatte la Corte costituzionale. Pur essendosi aperta nell'ordinamento italiano una breccia per l'affermazione di forme di uguaglianza nei punti di partenza, forti dubbi permangono sulla eventuale adozione di soluzioni improntate alla garanzia di risultati, le quali si stanno facendo strada nell'assetto giuridico-normativo francese.

Per un verso, si può assumere come dato che le *azioni positive* siano strumento efficiente ed efficace per promuovere la partecipazione delle donne alla vita politica; peraltro bisogna constatare che si tratta pur sempre di meccanismi, *al di là della trovata ingegnosa, parzialmente di successo*⁷⁵, evidentemente non funzionali all'obiettivo.

Dunque, è indubbiamente opportuno elaborare misure dotate di una maggiore incisività e *pervasività*, che siano innanzitutto meno equivocate, e - soprattutto - liberate dalla connotazione di neutralità. In questo senso si potrebbe pensare, ad esempio, a far salire la percentuale (portandola al 50 per cento) in cui i due sessi sono rappresentati nelle liste elettorali, o ancora a rendere obbligatorio per tutti i livelli di elezioni il meccanismo della doppia preferenza di genere, renderlo migliore. Inoltre, sarebbe auspicabile incidere altresì sulla c.d. "disciplina elettorale di contorno" e dunque su tutte quelle regole che accompagnano, il più delle volte precedendolo, il momento del voto⁷⁶. Regole che diventano aspetti rilevanti per l'integrazione del circuito rappresentativo: basti pensare - a tal proposito - alla disciplina del finanziamento dei partiti o a quella relativa alla selezione delle candidature, entrambi ambiti in cui - sempre conformemente alla libertà di voto dell'elettore, la quale si ritiene estesa altresì al momento pre-elettorale⁷⁷ - possono essere previsti incentivi (e o decurtazioni) per le formazioni politiche che rispettino (o eludano) il principio di pari opportunità.

Ancora prima, però, andrebbe sollecitato il dialogo tra le istituzioni e i cittadini. Se i centri di potere appaiono meno distanti dai popoli allora davvero diventano effettivo punto di riferimento, dimensione riconosciuta e praticata, per l'effettivo esercizio di un'etica *plurale, non discriminatoria, equa, paritaria*.

A quel punto - quando cesserà di esistere quella *mentalité primitive*⁷⁸ che vede la guerra e la politica come "affari da uomini" - il fatto coinciderà realmente con il diritto.

** Laureata in Diritto parlamentare, Università di Roma "La Sapienza"

74 Sentenza n. 109 del 1993, punto 2.2 del Considerato in diritto.

75 Dice C.FUSARO - nell'ambito di un'indagine conoscitiva a proposito della resa della doppia preferenza di genere nelle elezioni campane e friulane. E suggerisce: *Le liste bloccate, naturalmente corte o piccolissime, sono sicuramente uno strumento molto più sicuro, come dimostrano i dati delle regioni che le hanno applicate. Quando la Toscana ha adottato la sua legge elettorale di liste corte e meccanismi di promozione del genere, il risultato è stato estremamente positivo*.

76 Sul punto si veda F. LANCHESTER, *Voto (diritto di)*, *Enciclopedia del diritto*, XLVI, 1993, pp.1107-1133, e ID., *La rappresentanza in campo politico e le sue trasformazioni*, 2006, p. 26 ss.

77 Ancora una volta, a ricordarcelo è M. RUBECCHI, che in *Il diritto di voto...*, sostiene che «il requisito della libertà del voto si estende anche alla regolamentazione delle campagne elettorali, che rientra appieno nella disciplina elettorale di contorno poiché si pone come obiettivo primario la libertà del voto, intesa come fondamentale specificazione del principio democratico, anche nel momento della formazione della volontà degli elettori, prima cioè dello svolgersi concreto delle elezioni», p. 99-100.

78 M. DUVERGER, *La participation des femmes...*