

PARI OPPORTUNITA' ELETTORALI E RUOLO DELLE REGIONI*

di GIUDITTA BRUNELLI

Straordinario di Istituzioni di diritto pubblico, Università di Ferrara

SOMMARIO: 1. Il quadro normativo costituzionale, internazionale e comunitario in materia di pari opportunità - 2. Gli statuti e le leggi elettorali delle Regioni ordinarie - 3. La varie tipologie di *electoral gender quotas* - 4. Le misure previste nelle legislazioni elettorali regionali - 5. I risultati delle elezioni dell'aprile 2005 in termini di riequilibrio di genere della rappresentanza politica - 6. Il (falso) problema della omogeneità delle soluzioni normative da adottare a livello regionale - 7. Gli strumenti del *gender mainstreaming*.

1. Il ruolo delle Regioni, ordinarie e speciali, nella garanzia delle pari opportunità elettorali tra uomini e donne emerge con chiarezza da quello che è stato definito lo "statuto delle pari opportunità"**[1]** nella rappresentanza politica, costituito dal nuovo testo dell'art. 51 Cost.**[2]**, al cui primo comma risulta aggiunta la previsione secondo la quale "La Repubblica promuove con appositi provvedimenti le pari opportunità tra donne e uomini"; dall'art. 117, comma 7, Cost., 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"; e, infine, dalla legge cost. n. 2 del 2001, in base alla quale le leggi elettorali delle Regioni speciali, al fine di conseguire l'equilibrio della rappresentanza dei sessi, promuovono "condizioni di parità per l'accesso alle consultazioni elettorali". Si tratta di previsioni normative non perfettamente sovrapponibili: e tuttavia, sembra di poter dire che le innegabili difformità terminologiche possano essere intese come sfumature diverse, dovute al carattere frammentario delle revisioni operate, ma che non impediscono di ricondurre ad una sostanziale uniformità, in sede interpretativa, le varie disposizioni. La stessa Corte costituzionale, nella sentenza n. 49/2003, ha precisato che le norme contenute nella legge cost. n. 2 del 2001, cui si aggiunge "*l'analogia, anche se non identica previsione*" dell'art. 117, comma 7, Cost., pongono "esplicitamente l'obiettivo del riequilibrio e stabiliscono come *doverosa* l'azione promozionale per la parità di accesso alle consultazioni, *riferendoli esplicitamente alla legislazione elettorale*"**[3]**.

Si deve aggiungere che tale "statuto" risulta costituito anche da norme internazionali e sovranazionali. Di particolare rilievo, sotto il primo profilo, la *Convenzione sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione nei confronti della donna* (CEDAW), adottata a New York il 18 dicembre 1979, in vigore per l'Italia dal 1985. Essa prevede, all'art. 3, che "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 donne, e garantire loro, sulla base di *piena parità con gli uomini*, l'esercizio e il godimento dei diritti umani e delle libertà fondamentali". A questo fine, precisa l'art. 4, essi possono adottare "*misure temporanee speciali*, tendenti ad accelerare il processo di instaurazione *di fatto* dell'eguaglianza fra uomini e donne"; con la precisazione, peraltro, che ciò "non deve assolutamente dar luogo al permanere di norme ineguali o distinte; le suddette misure devono essere abrogate non appena gli obiettivi in materia di uguaglianza, di opportunità e di trattamento, siano stati raggiunti". Poiché, in base al nuovo testo dell'art. 117, comma 1, Cost., legislazione statale e regionale sono tenute a rispettare gli "obblighi internazionali", anche le norme contenute nella CEDAW contribuiscono a rendere ammissibili nel nostro ordinamento misure positive nell'ambito dei diritti politici**[4]**.

Dal punto di vista dell'ordinamento comunitario, infine, il riferimento è all'art. 23 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, proclamata a Nizza nel dicembre del 2000, il quale stabilisce la parità tra uomini e donne "in tutti i campi" e l'ammissibilità di *azioni positive in favore del sesso sottorappresentato***[5]**. Essa si fonda direttamente sulle disposizioni del Trattato della Comunità europea in materia di eguaglianza sostanziale, così come modificate dal Trattato di Amsterdam. Questo ha introdotto esplicitamente la realizzazione delle pari opportunità tra i due sessi tra i compiti (art. 2) e le azioni (art. 3) della Comunità, introducendo un principio di carattere generale che deve ispirare tutte le politiche comunitarie, e non solo quelle relative al mercato del lavoro (*gender mainstreaming*). Benché non abbia attualmente una efficacia giuridica vincolante, è certo che la Carta di Nizza dispieghi un'influenza sull'interpretazione delle norme nazionali, anche di rango costituzionale**[6]**. Essa, peraltro, si trova oggi integrata nel Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa, firmato a Roma il 29 ottobre 2004 e in attesa di ratifica da parte dei 25 Stati membri dell'Unione. Al momento dell'entrata in vigore del nuovo Trattato, la Carta - che ne costituisce la Parte II - entrerà a pieno titolo nel diritto comunitario, con la posizione di supremazia nei confronti del diritto nazionale che lo caratterizza. C'è poi da ricordare che il nuovo Trattato inserisce tra i *valori* e gli *obiettivi* dell'Unione la *parità tra donne e uomini* (art.

I-2 e I-3), stabilendo altresì che le azioni relative alle politiche e al funzionamento dell'Unione stessa mirano ad eliminare le ineguaglianze e a promuovere la parità tra donne e uomini (art. III-116).

2. Sulle Regioni, dunque, incombe l'obbligo costituzionale di favorire l'accesso delle donne alle cariche elettive, utilizzando i diversi strumenti normativi posti nella loro disponibilità: statuto e legge elettorale, *in primis*, ma anche - come dirò più avanti - la c.d. legislazione elettorale di contorno e i regolamenti consiliari.

Penso sia interessante dare uno sguardo all'attuale situazione in materia di statuti e di legislazione elettorale regionale, considerando anche i risultati delle recenti elezioni dell'aprile 2005, che hanno riguardato quattordici Regioni ordinarie. Quanto agli statuti, un condizionamento determinante sui legislatori regionali ha esercitato la sentenza della Corte costituzionale n. 2/2004, la quale ha precisato che in base agli artt. 123 e 122, comma 1, Cost. "la potestà legislativa elettorale è stata attribuita ad organi e procedure diverse da quelli preposti alla adozione dello statuto regionale e che quindi lo statuto regionale non può disciplinare direttamente la materia elettorale o addirittura contraddire la disposizione costituzionale che prevede questa speciale competenza legislativa"**[7]**. L'affermazione del giudice costituzionale è stata interpretata nel senso che lo statuto non possa vincolare la legislazione elettorale regionale: per questa ragione, negli statuti (alcuni dei quali non ancora in vigore) troviamo in genere soltanto affermazioni di principio, la cui specificazione di dettaglio resta demandata alla legislazione successiva. Così, ad esempio, nello statuto dell'Emilia Romagna si indica tra gli obiettivi cui la Regione ispira prioritariamente la propria azione "*il perseguimento della parità giuridica, sociale ed economica fra donne e uomini e la rimozione degli ostacoli che impediscono la piena realizzazione di tale principio, compreso l'accesso alle cariche elettive, ai sensi degli articoli 51 e 117 della Costituzione*" (art. 2, comma 1, lett. b); nello statuto toscano si parla del "*diritto alle pari opportunità fra donne e uomini e alla valorizzazione della differenza di genere nella vita sociale, culturale, economica e politica, anche favorendo un'adeguata rappresentanza di genere nei livelli istituzionali e di governo e negli enti pubblici*" (art. 4, lett. f); ancora, nello statuto della Calabria si individua la finalità, perseguita dall'ente regionale, della "*rimozione di ogni ostacolo che impedisce la piena parità degli uomini e delle donne nella vita sociale, economica e culturale, nonché la promozione della parità di accesso tra gli uomini e le donne alle cariche elettive*" (art. 2, comma 2, lett. d); in Puglia, "*[l]a legge regionale promuove parità di accesso fra donne e uomini alle cariche elettive e pubbliche, allo scopo di favorire l'equilibrio della presenza fra i generi*". In alcuni casi, accanto ad analoghe affermazioni di principio**[8]**, si trovano riferimenti alla formazione degli esecutivi: nell'art. 67, comma 4, dello statuto umbro si legge che "*[n]ella Giunta deve essere garantita una presenza equilibrata di uomini e donne*"; anche nel progetto di statuto della Campania si prevede che il Presidente della Giunta, nei dieci giorni successivi alla sua elezione, nomini i componenti della Giunta *nel pieno rispetto di una equilibrata presenza tra donne e uomini*. In altri casi, ci si riferisce invece alla presenza delle donne in diversi luoghi decisionali, anche non politici in senso stretto: così, secondo lo statuto della regione Marche le leggi regionali "*garantiscono parità di accesso tra donne e uomini nelle cariche elettive e negli enti, negli organi e in tutti gli incarichi di nomina del Consiglio e della Giunta*"; in base all'art. 13, comma 2, dello statuto piemontese la legge "*assicura uguali condizioni di accesso tra donne e uomini alle cariche elettive nonché negli enti, negli organi e in tutti gli incarichi di nomina del Consiglio e della Giunta regionale*". Siamo comunque, in tutti questi casi, sul piano dei principi e delle norme programmatiche**[9]**: ciò che manca, dunque, è l'indicazione dei *meccanismi giuridici* atti a garantire la concreta realizzazione delle finalità enunciate. L'individuazione e la costruzione alcuni di questi meccanismi è affidata alla legislazione elettorale delle regioni: a questa conviene quindi ora dedicare la nostra attenzione.

3. Le recenti elezioni di aprile si sono svolte per la prima volta con sistemi elettorali diversi in alcune Regioni. In sei di esse (Toscana, Puglia, Lazio, Calabria, Abruzzo e Marche) le leggi elettorali presentavano differenze più o meno profonde rispetto alla legislazione nazionale (costituita dalle leggi n. 108 del 1968 e n. 43 del 1995, come modificate dall'art. 5 della legge costituzionale n. 1 del 1999)**[10]**. Peraltro, tutte le quattordici Regioni coinvolte dalle consultazioni elettorali hanno mantenuto un sistema proporzionale con premio di maggioranza, in grado di garantire alla coalizione vincente almeno il 55% dei seggi. L'allontanamento dalla legislazione nazionale è stato quindi soltanto parziale**[11]**. In questa sede, vorrei proporre una riflessione limitata alle previsioni che si riferiscono al riequilibrio di genere della rappresentanza politica, attraverso la garanzia di un certo numero di candidature femminili. Si tratta, insomma, delle c.d. quote elettorali di genere (*electoral gender quotas*), terminologia alquanto imprecisa che assumo soltanto per comodità, e che copre una molteplicità di misure spesso assai diverse tra loro. Peraltro, anche misure analoghe sotto il profilo strutturale, che siano però inserite in contesti elettorali e politici diversi, daranno inevitabilmente risultati diversi. Le varie forme di quote, infatti, possono avere effetti significativi soltanto nel caso in cui siano opportunamente "ritagliate" sulle caratteristiche specifiche del sistema elettorale nel cui ambito dovranno operare**[12]**. Può rivelarsi più incisiva una norma antidiscriminatoria la quale imponga una presenza minima per ciascun sesso, obbligando anche ad una distribuzione delle candidature all'interno delle liste idonea a favorire l'elezione di candidati di entrambi i generi (*double quota*)**[13]**, piuttosto che una quota 50-50 in cui le donne non occupino alcuna posizione eleggibile, essendo relegate in

fondo alla lista. Una quota di quest'ultimo tipo (che, fra l'altro, è per sua stessa natura neutrale[14], e impone un massimo di presenza delle donne, ciò che un obbligo di presenza minima non fa), con ordine alternato uomo-donna (*zipper system*), ha effetti completamente diversi a seconda che si tratti di lista bloccata o che l'elettore possa invece esprimere una o più preferenze. Circoscrizioni elettorali ampie, associate a meccanismi di elezione proporzionale, creano una condizione in cui le donne e in genere gli appartenenti ai gruppi sociali svantaggiati hanno maggiore possibilità di essere candidati ed eletti[15]. Talora, poi, sono gli stessi partiti politici ad adottare le quote dopo che uno dei loro rivali ha fatto lo stesso, mettendo così in moto un circolo virtuoso nel quale, a poco a poco, tutti o quasi tutti i partiti si allineano[16]: in questo caso, particolarmente efficaci possono rivelarsi gli incentivi di carattere finanziario collegati al numero di donne elette.

Detto tutto questo, vi è un punto che va sottolineato: le quote rappresentano un approccio di *fast track* per incrementare l'ingresso delle donne nelle assemblee elettive[17]. Un approccio oggi assai diffuso nel mondo, grazie soprattutto a vincoli e pressioni di carattere internazionale: pensiamo alla già citata *Convenzione sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione nei confronti della donna* del 1979 e al *Piano d'azione* approvato dalla Conferenza sulle donne di Pechino del 1995, il quale istituisce un collegamento forte tra partecipazione *paritaria* delle donne ai processi decisionali e *corretto funzionamento della democrazia*, proponendo di affrontare il problema della bassa percentuale di donne tra quanti sono chiamati a posizioni di responsabilità a livello locale, nazionale, regionale e internazionale attraverso *misure positive adeguate*, che coinvolgano una pluralità di soggetti, tra i quali i governi. Ciò ha portato negli ultimi anni (grazie anche alla forte azione di *lobbying* dei movimenti delle donne nei diversi contesti nazionali) all'adozione di varie forme di quote in più di ottanta paesi: basti pensare che attualmente, come risultato di queste politiche, il Rwanda si colloca al vertice della graduatoria stilata dall'Unione interparlamentare sulla presenza delle donne nei Parlamenti nazionali, superando Svezia, Norvegia, Finlandia e Danimarca. Nei primi posti della graduatoria si trovano anche Costa Rica, Argentina, Mozambico e Sudafrica (l'Italia si colloca al 73° posto)[18]. Questo ha portato ad affermare che l'esperienza scandinava, in quanto esperienza di *slow track*, che ha richiesto un arco temporale di circa 80 anni per arrivare alla rappresentanza politica sostanzialmente paritaria dei due sessi, non possa più essere assunta come modello nel XXI secolo[19]. Oggi - afferma Dahlerup - le donne del mondo non vogliono aspettare così a lungo. Le quote elettorali sono il simbolo dell'impazienza delle donne moderne[20].

Le quote, dunque. Ma quale tipo di quota? *Quotas for women* (cioè vere e proprie azioni positive, volte ad attribuire un vantaggio diretto al sesso sottorappresentato) o *gender quotas*, formulate in termini neutrali? La risposta, nel caso italiano, non può che essere la seconda, dal momento che la sentenza n. 49/2003 ha escluso l'illegittimità della norma regionale impugnata (la quale prevedeva l'inammissibilità di liste elettorali formate da candidati di un solo sesso)[21] anche a causa della sua *formulazione neutra*, che non prevede "alcuna misura di 'disuguaglianza' allo scopo di favorire individui appartenenti a gruppi svantaggiati, o di 'compensare' tali svantaggi attraverso vantaggi legislativamente attribuiti". Non vengono, cioè, introdotte differenziazioni in base al sesso dei candidati o degli aspiranti alla candidatura, "sia perché la legge fa riferimento indifferentemente a candidati di 'entrambi i sessi', sia perché da essa non discende alcun trattamento diverso di un candidato rispetto all'altro in ragione del sesso"[22]. Questa precisazione di ordine concettuale, che sembra proprio riferirsi alla distinzione tra azioni positive vere e proprie (riguardanti le diverse categorie di "soggetti deboli") e norme antidiscriminatorie (che concernono invece soltanto il tema della parità dei sessi)[23], ha chiaramente lo scopo di preservare la generalità ed universalità della rappresentanza politica, evitando di dare la stura ad un meccanismo incontrollabile, data l'intrinseca capacità espansiva delle misure positive "classiche", potenzialmente invocabili da ogni gruppo sociale svantaggiato (o che si ritenga tale).

Ancora, è necessario precisare se si tratta di una quota assistita da una qualche forma di sanzione (*enforcement mechanism*) e di che genere di sanzione si tratti (inammissibilità della lista, sanzione pecuniaria). Fondamentali sono poi il tipo di sistema elettorale in cui la quota si inserisce (i sistemi proporzionali, si sa, sono considerati *women-friendly*) e il ruolo svolto in concreto dai partiti politici[24].

4. Tenendo presenti tutti questi elementi di ordine generale, veniamo ora a considerare le quote previste da alcuni dei legislatori regionali e gli effetti che esse hanno (o non hanno) prodotto nelle recenti consultazioni elettorali.

Si può osservare, in primo luogo, che si tratta di misure diverse, soprattutto per intensità. La misura certamente più blanda è quella prevista nelle leggi elettorali della Calabria e delle Marche che, prendendo a modello la legge della Valle d'Aosta[25], si limitano a prevedere che le liste elettorali devono comprendere, a pena di inammissibilità, candidati di entrambi i sessi[26]: si tratta di quella "misura minima di non discriminazione" di cui parla la Corte costituzionale nella decisione n. 49/2003, realizzata dalla presenza in lista (in *qualsiasi* posizione della lista) anche di una sola donna. In

questo caso, sembra francamente difficile parlare di quota di genere.

Piuttosto blanda anche la previsione della legge elettorale pugliese[27], secondo la quale in ogni gruppo di liste nessuno dei due sessi può essere rappresentato in misura superiore ai due terzi. Vi è una sanzione di carattere economico, consistente nel versamento alla Giunta regionale, in proporzione all'entità della violazione, delle somme ricevute a titolo di rimborso delle spese elettorali, fino al massimo della metà dell'importo conseguito (art. 3, comma 3). Al carattere di per sé non particolarmente efficace della sanzione economica, soprattutto nei riguardi dei grandi partiti, come dimostra il caso francese[28], si aggiunge qui l'attribuzione al Presidente della Giunta regionale del potere di determinare, con proprio decreto, l'ammontare della somma. Come si è esattamente osservato, difficilmente questi sarà indotto a colpire in modo significativo i partiti della maggioranza che lo sostiene. Meglio sarebbe stato prevedere meccanismi automatici di determinazione dell'ammontare a titolo sanzionatorio[29]. Stesso discorso per il Lazio, la cui legge elettorale 13 gennaio 2005, n. 2, contiene una disposizione analoga a quella della legge pugliese (art. 3, comma 2). Tuttavia, la legge del Lazio (art. 3, comma 3) prevede anche che la lista regionale (il c.d. listino) sia composta in modo che entrambi i sessi siano rappresentati in pari misura, e ciò a pena di inammissibilità della lista medesima. Com'è noto, i seggi vengono in questo caso attribuiti ai candidati secondo l'ordine della lista, che non è alterabile (non essendo previsto voto di preferenza). Questa previsione rileva soprattutto nel caso di attribuzione del "listino" per metà alla coalizione vincente che abbia già almeno il 50% dei seggi e per l'altra metà proporzionalmente alle altre liste[30]: in questo caso diventa determinante la collocazione in lista riservata alle candidature femminili, che resta affidata alla scelta autonoma delle forze politiche (non essendo prevista, ad esempio, un'alternanza stretta uomo/donna).

Una norma antidiscriminatoria assistita dalla invalidità della lista che non la rispetti è prevista nella legge elettorale della regione Abruzzo, secondo la quale nessuno dei due sessi può essere rappresentato in misura superiore al 70% nelle liste provinciali e regionali[31]. Infine, la legge Toscana - quella che più si discosta dal sistema delineato dalla legislazione nazionale - non prevede una lista regionale (il "listino"), almeno come quella prevista dalla legge statale, ma "candidati regionali" che precedono nelle liste i candidati provinciali. Le liste provinciali sono formate da uno o due candidati regionali e, distintamente indicati, dai candidati circoscrizionali. Ogni lista non può contenere più di due terzi di candidati dello stesso genere e nelle candidature regionali, quando le liste indicano due candidati, ciascun genere deve essere rappresentato[32]. E' abolito il voto di preferenza: di nuovo, dunque, diventa essenziale la collocazione nell'ordine di lista.

5. Quanto ai risultati generali in termini di riequilibrio della rappresentanza di genere, le elezioni regionali del 3-4 aprile 2005 sono state piuttosto deludenti. Nel complesso, l'incremento della presenza femminile è stato piuttosto lieve, anche se consistente in proporzione al numero di donne elette nelle consultazioni del 2000 (e non è comunque da sottovalutare il fatto che due donne siano state elette Presidenti di Regione: Maria Rita Lorenzetti in Umbria e Mercedes Bresso in Piemonte). Si è sottolineato[33], in proposito, come si sia passati dal 10% al 14%, grazie soprattutto al contributo dei due partiti maggiori di entrambi gli schieramenti (DS e Forza Italia), soprattutto al sud, dove il punto di partenza era più basso.

Per ciò che attiene, specificamente, alle Regioni prima considerate, nelle cui leggi elettorali era prevista una qualche misura di pari opportunità, il discorso è piuttosto articolato.

Nelle due Regioni (Calabria e Marche) in cui era prevista la misura minima di non discriminazione consistente nella necessaria presenza in lista di entrambi i sessi, senza alcuna indicazione di carattere numerico o percentuale, i risultati in termini di elette sono stati assai modesti: due nel Consiglio regionale calabrese (nel precedente Consiglio, peraltro, era presente una sola donna) e sei nel Consiglio marchigiano[34]. In Calabria, il numero delle donne presenti nelle liste è comunque aumentato rispetto alle elezioni del 2000. La maggior parte delle liste provinciali ha presentato una sola candidata; nella coalizione di centrosinistra, su 62 candidati, le donne erano 12 (19,22%), mentre nel centrodestra, su 42 candidati, le donne erano 7 (16,28%). Nelle liste regionali la presenza femminile era particolarmente esigua: i listini di Loiero e Abramo hanno presentato una sola candidata ciascuno (su dieci nomi), e nessuna donna è stata inclusa nel listino per Aloi di Alternativa sociale Mussolini. Benché tale circostanza appaia in contrasto con quanto previsto in tema di composizione di genere delle liste dalla legge calabrese, il listino di Alternativa sociale è stato ritenuto legittimo dalla Commissione elettorale centrale della Corte d'appello di Catanzaro, sull'assunto che la nuova norma regionale prevedesse l'obbligo di presenza femminile soltanto per le liste provinciali e non anche per le liste regionali[35]. In tal modo, la già debole misura prevista dalla legge viene svuotata di contenuto proprio laddove (il listino bloccato) l'elezione potrebbe essere più sicura.

Anche la misura contenuta nella legge pugliese si è rivelata particolarmente inefficace. Vi è stato certamente un

aumento della presenza di donne nelle liste[36]: il centrodestra è passato dal 8,49% del 2000 al 19,81%, con un incremento del 11,32%, mentre le candidature del centrosinistra sono passate dal 12,91% al 27,58%, con un aumento del 14,67%. Tuttavia, in nessuno dei due schieramenti maggiori è stata rispettata la quota richiesta dalla nuova normativa, e quindi quasi tutte le liste sono passibili della sanzione della restituzione di parte dei rimborsi elettorali (ma abbiamo già visto come si tratti di una sanzione costruita in modo piuttosto discutibile). In effetti, anche a causa del mancato rispetto della norma da parte delle due principali coalizioni, sono state elette soltanto due consigliere donne su un totale di settanta membri dell'Assemblea regionale (il 2,86%).

Le cose sono andate decisamente meglio nel Lazio, che con 12 elette su 70 consiglieri si colloca al secondo posto, dopo la Toscana. Evidentemente, un maggior impegno dei partiti nelle liste circoscrizionali e, soprattutto, il meccanismo del listino (in cui è prevista una presenza paritaria dei due sessi), hanno avuto una qualche efficacia: ben 7 delle 11 elette del centrosinistra provengono infatti dal listino del Presidente Marrazzo. Anche in Abruzzo si è avuta una crescita significativa della rappresentanza femminile: sono state elette 7 candidate donne nel listino e 2 nel proporzionale (su un totale di 40 consiglieri). Anche qui l'impegno di alcuni partiti si è rivelato determinante: mi riferisco alla scelta del centrosinistra di andare oltre l'obbligo di legge, candidando ben cinque donne direttamente nel listino[37].

La Regione più virtuosa, come ho già anticipato, è stata ancora una volta la Toscana, con ben 16 elette su un totale di 65 consiglieri. Vi è stata senza dubbio una valorizzazione delle candidature femminili all'interno di entrambi i poli[38]; va detto, tuttavia, che sia la norma di riequilibrio sia l'eliminazione del voto di preferenza si inserivano in una tradizione politica consolidata, dato che "già nella scorsa legislatura la Toscana vantava di gran lunga questo primato, distanziando anche le altre Regioni 'rosse' che solitamente le assomigliano"[39]. Questa considerazione trova immediata conferma considerando quanto accaduto in Emilia Romagna, dove si è votato con lo stesso sistema elettorale impiegato per le precedenti consultazioni del 2000, disciplinato con legislazione nazionale, in assenza di qualsiasi previsione riferita al riequilibrio di genere della rappresentanza. Nonostante i partiti si siano autonomamente orientati verso un incremento delle candidature femminili (il 28,6% contro il 23,1% del 2000, con un aumento percentuale del 5,5%), il Consiglio neoeletto presenta una composizione prevalentemente maschile[40]. Le elette, infatti, risultano essere solo 5 su 50, di cui 2 nel listino, una in meno rispetto alle consigliere presenti nel precedente consiglio regionale, e sono state tutte presentate da liste di centrosinistra. Si è qui verificato, certamente, un pesante effetto distorsivo dovuto al meccanismo elettorale: avendo le liste collegate al Presidente eletto Errani ottenuto una quota di seggi superiore al 50% dei seggi complessivi, è stato loro attribuito soltanto mezzo listino, pari a cinque consiglieri[41]. Le candidature femminili del listino (assai numerose: cinque donne su dieci candidati) sono state quindi penalizzate. Non vi è dubbio, tuttavia, che questo "difetto" del sistema elettorale si sia venuto ad inserire in un contesto di basso ricambio, in generale, della classe politica regionale.

Assai diverso il discorso per la Lombardia, Regione in cui, pur in assenza di previsioni normative in materia di pari opportunità elettorale, i partiti hanno presentato numerose candidature femminili. Fra l'altro, cinque donne sono state candidate nel listino del candidato Presidente del centrosinistra ed una in quelle del centrodestra[42]. Sono state elette in totale 12 donne, 4 in più rispetto alla legislatura precedente.

A questo punto, è possibile trarre alcune conclusioni di ordine generale:

a) si conferma che, per produrre effetti di un qualche rilievo, le misure legislative di riequilibrio delle candidature devono avere una reale consistenza di carattere quantitativo: imporre, cioè, che nessuno dei due sessi possa essere rappresentato al di sopra di una determinata percentuale (ad esempio, i due terzi dei candidati) oppure che le liste debbano essere paritarie (50% di uomini e 50% di donne). In entrambi i casi si tratta di *gender quotas*, a formulazione neutra, secondo quanto prescritto dal giudice costituzionale[43];

b) le suddette misure devono inserirsi in un meccanismo elettorale che sia davvero premiante: si è visto l'esempio del listino bloccato, che diverrebbe ancora più funzionale sotto il profilo qui considerato se fosse prevista anche la stretta alternanza di candidature maschile femminile (*zipper system*);

c) devono infine essere assistite da una sanzione efficace: la più incisiva è certamente l'inammissibilità della lista che non rispetti l'equilibrio di genere prescritto. Una eventuale sanzione di tipo pecuniario dovrebbe essere di ammontare ragguardevole (per essere veramente dissuasiva) e di automatica applicazione.

Si è visto, peraltro, che buoni risultati possono ottenersi soprattutto laddove siano i partiti a mostrare la volontà di utilizzare al meglio queste misure (si pensi al caso abruzzese, in cui proprio i partiti sono andati al di là di quanto

previsto dalla legge elettorale) oppure laddove addirittura decidano riequilibrare le candidature pur in assenza di un vincolo normativo, come nel caso lombardo[44].

6. Vi è ancora un aspetto sul quale vorrei soffermarmi, inserendomi perfettamente - a mio avviso - nel tema di questo seminario, che intende ragionare tra tensione all'uniformità e logiche di differenziazione nella tutela dei diritti. Come abbiamo visto, le Regioni hanno affrontato la prova elettorale in ordine sparso: alcune di esse in assenza di qualsiasi misura legislative di riequilibrio della rappresentanza, altra con misure tra loro assai diverse, in qualche caso assai deboli, quasi inutili (mere norme-manifesto), in altre ipotesi piuttosto incisive, almeno potenzialmente. Ebbene, in dottrina si è posto il problema della omogeneità delle soluzioni normative da adottare a livello regionale, perché non si determini una lesione del principio di eguaglianza *all'interno* dello stesso gruppo sociale svantaggiato, i cui componenti finirebbero per ricevere un diverso trattamento, privo di giustificazione razionale, nelle diverse parti del territorio nazionale. Non vi è dubbio, infatti, che la discriminazione di fatto nell'accesso alla rappresentanza politica sia un problema *di genere*, trasversale dunque e tendenzialmente autonomo dall'articolazione territoriale dell'ordinamento giuridico statale. Esso, inoltre, attiene alla titolarità di un diritto costituzionale fondamentale - quello di elettorato passivo - per il quale la giurisprudenza costituzionale prescrive una disciplina il più possibile unitaria sul piano nazionale. Questa giurisprudenza si applica anche alle c.d. azioni positive elettorali?

La questione trae origine dalla sentenza n. 109/1993, la prima della Corte costituzionale in materia di azioni positive. La decisione (riguardante varie disposizioni della legge 25 febbraio 1992 n. 215, che prevedono incentivazioni finanziarie a favore di imprese a prevalente partecipazione femminile ovvero a favore di istituzioni volte a promuovere l'imprenditorialità femminile) contiene affermazioni di grande importanza circa il legame diretto tra siffatte misure e il secondo comma dell'art. 3 Cost. Le azioni positive vengono definite come "il più potente strumento a disposizione del legislatore, che, nel rispetto della libertà e dell'autonomia dei singoli individui, tende a innalzare la soglia di partenza per le singole categorie di persone socialmente svantaggiate - fondamentalmente quelle riconducibili ai divieti di discriminazione espressi nel primo comma dello stesso art. 3 (sesso, razza, lingua, religione, opinioni politiche, condizioni personali e sociali) - al fine di assicurare alle categorie medesime uno statuto effettivo di pari opportunità di inserimento sociale, economico e politico". Si tratta, insomma, di *discipline giuridiche differenziate*, che possono essere adottate a favore di categorie sociali svantaggiate, anche in deroga al principio di eguaglianza formale di cui al primo comma dell'art. 3 Cost.: esse, peraltro, *"esigono che la loro attuazione non possa subire difformità o deroghe in relazione alle diverse aree geografiche e politiche del Paese"*. Infatti, *se ne fosse messa in pericolo l'applicazione uniforme sul 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"[45].

Dunque, una misura legislativa di favore che non sia rivolta all'intero gruppo sociale discriminato, ma soltanto a *frazioni* di esso sulla base di un criterio territoriale, finirebbe per riproporre in seno al gruppo medesimo una condizione di disuguaglianza non meno grave di quella che si trova all'origine del trattamento preferenziale. E' possibile dedurre da questa decisione - come io stessa avevo fatto in alcuni scritti precedenti[46] - la necessità di una sostanziale omogeneità delle misure di riequilibrio della rappresentanza nei diversi livelli dell'ordinamento[47], derivante altresì dalla regola della "pari capacità elettorale passiva" dei cittadini, imposta da una copiosa giurisprudenza della Corte costituzionale?[48].

Si può osservare, in realtà, che è la Costituzione stessa a consentire interventi di tipo differenziato, con disposizioni specificamente rivolte ai legislatori regionali, e che anche la Corte costituzionale, affermando che quella prevista dalla legge elettorale valdostana è una "misura minima" di non discriminazione[49], ammette la possibilità che altre Regioni operino scelte diverse e più incisive. Avendo inoltre la sentenza n. 49/2003 sottratto il tema delle quote elettorali all'ambito del diritto di elettorato passivo, per consegnarlo alle "scelte di chi forma e presenta le liste"[50] - e coinvolgendo quindi la diversa questione della libertà di organizzazione dei partiti politici ex art. 49 Cost. - diventa improprio riferirsi alla giurisprudenza costituzionale concernente la disciplina necessariamente unitaria, sul piano nazionale, dei diritti elettorali. Senza contare che, in ogni caso, tale giurisprudenza si riferisce alle *limitazioni* imposte a quei diritti (soprattutto alle ipotesi di ineleggibilità e incompatibilità), e non a misure di carattere promozionale, volte ad ampliare e agevolare l'accesso alla rappresentanza[51].

Rileggendo con più attenzione la sentenza del 2003, mi chiedo addirittura se la soluzione, che mi era parsa opportuna, di una legge statale di principio che, ex art. 122, comma 1, Cost., stabilisca i caratteri di fondo degli interventi di carattere positivo da adottare a livello regionale, per assicurare un minimo di omogeneità tra gli stessi[52], non sia resa addirittura problematica dall'impostazione teorica prescelta dalla Corte, visto che la disposizione costituzionale citata

riserva alla legislazione statale il solo *sistema d'elezione* dei Consigli regionali, mentre la fase della selezione e della presentazione delle candidature, nella quale il giudice delle leggi colloca le misure di riequilibrio di genere, non appartiene al meccanismo elettorale in senso stretto. Si tratta di una fase che appartiene, piuttosto, a quel *procedimento per la elezione del Consiglio* divenuto ormai di competenza della Regione ai sensi del nuovo art. 122, comma 1, Cost., come ha avuto modo di precisare la Corte costituzionale con la sentenza n. 196/2003[53]. Non è un caso, allora, che la legge 2 luglio 2004, n. 165 ("Disposizioni di attuazione dell'art. 122, primo comma, della Costituzione"), nulla disponga al riguardo, limitandosi ad indicare, tra i principi fondamentali cui devono attenersi le leggi regionali sul sistema di elezione del Presidente della Giunta regionale e dei consiglieri regionali, l' "individuazione di un sistema elettorale che agevoli la formazione di stabili maggioranze nel Consiglio regionale e assicuri la rappresentanza della minoranze" (art. 4, comma 1, lett. a)[54]. Risulta così esclusa l'adozione di sistemi maggioritari puri e si prefigura l'approvazione di sistemi misti, in cui è più agevole ipotizzare, in forme diverse, norme di tutela per le candidature femminili.

Ho già ricordato come i sistemi proporzionali siano considerati *women-friendly*. Lo stesso Parlamento europeo ha in più di un'occasione invitato i governi degli Stati membri a misurare l'impatto differenziale dei sistemi elettorali sull'accesso delle donne agli organi elettivi e a prendere in considerazione, se necessario, un adeguamento o una riforma di detti sistemi: il che significa, in definitiva, introdurre elementi di proporzionalità laddove se ne avverta l'esigenza, per poi prevedere meccanismi di quote o altre misure utili a favorire una partecipazione equilibrata[55]. Tuttavia, gli studi più completi e approfonditi in argomento mostrano tutta la difficoltà di prevedere *a priori* gli effetti concreti non solo dei molteplici interventi possibili (che possono riguardare la legislazione elettorale "di contorno", come gli incentivi finanziari, le elezioni primarie[56], l'accesso ai mezzi di informazione, o la formazione delle liste elettorali, come le norme antidiscriminatorie e le sanzioni finanziarie per i partiti che candidano un numero insufficiente di donne), ma anche di misure simili sul piano strutturale che siano però inserite in contesti politico-elettorali diversi. Queste poche osservazioni ci dicono che "misurare" l'omogeneità (formale e sostanziale) degli interventi promozionali[57] può rivelarsi una chimera. Lo Stato (per le elezioni europee, nazionali e locali) e le singole Regioni potranno dunque operare scelte diverse, adeguate al tipo di sistema elettorale, al contesto politico-partitico, al livello di sottorappresentazione delle donne; e su tali scelte ancora una volta vigilerà, sindacandone la proporzionalità e l'adeguatezza, il giudice costituzionale.

7. Vanno infine individuati strumenti normativi che consentano la realizzazione del *gender mainstreaming*, come politica tesa a "(ri)organizzare, migliorare, sviluppare e valutare i processi politici al fine di incorporare la prospettiva delle pari opportunità per donne e uomini in tutte le politiche, a tutti i livelli e in tutte le fasi, ad opera degli attori generalmente implicati nell'attuazione delle politiche"[58]. Fra tali strumenti, una funzione determinante possono assumere i regolamenti interni delle assemblee elettive, come il Parlamento e i Consigli regionali (ma osservazioni in parte analoghe possono farsi anche per i Consigli comunali e provinciali). Precise indicazioni, in questo senso, provengono dal Parlamento europeo, che nel marzo del 2003 ha approvato una risoluzione sul *mainstreaming* (integrazione della dimensione di genere)[59], nella quale si delineano a questo fine specifiche modalità di organizzazione e di attività del Parlamento europeo medesimo[60]. In particolare, nella relazione che accompagna la proposta di risoluzione[61] si sottolinea la funzione essenziale svolta dalla Commissione parlamentare per i diritti della donna e le pari opportunità, la quale formula - tra l'altro - una grande quantità di pareri destinati alle altre commissioni, e i cui membri possono essere componenti titolari di una seconda commissione e supplenti di una terza, così da seguire le questioni relative alla dimensione di genere in altri settori della politica e di promuovere scambi di informazione. Si suggerisce inoltre - e il suggerimento è stato seguito[62] - che in ogni commissione o delegazione parlamentare un membro (preferibilmente il presidente o un vicepresidente) sia responsabile dell'integrazione della dimensione delle pari opportunità, e che sia assistito da un membro della segreteria in possesso di una formazione adeguata. Tra le modalità di attuazione, si propone di "integrare un'analisi degli aspetti relativi alle pari opportunità in tutte le fasi della procedura di bilancio quale strumento per favorire la trasparenza e la parità, per garantire che le necessità e le priorità delle donne siano tenute in pari considerazione, e per valutare l'impatto delle risorse dell'UE su donne e uomini"[63]. Si tratta del c.d. *gender budgeting*, di cui si parla in maniera approfondita nella risoluzione del Parlamento europeo sulla costruzione dei bilanci pubblici secondo la prospettiva di genere[64], e a proposito del quale rimando alle osservazioni contenute nella relazione di Barbara Pezzini[65]. Altro strumento di fondamentale importanza è costituito dalla valutazione annuale delle attività e dei risultati raggiunti nel campo del *mainstreaming*, una vera e propria valutazione d'impatto rispetto al genere. La Commissione per i diritti della donna e le pari opportunità sarà poi chiamata ad elaborare una relazione annuale sull'integrazione della dimensione di genere nell'attività delle commissioni e delle delegazioni del Parlamento europeo, sottoponendola all'Assemblea plenaria.

Si tratta, dunque, di un modello imperniato:

- a) sull'esistenza di un apposito organo (la Commissione per i diritti della donna e le pari opportunità), che può entrare, attraverso i suoi componenti, in un rapporto "osmotico" con le altre commissioni e delegazioni parlamentari;
- b) sull'individuazione di un responsabile del *gender mainstreaming* in ogni commissione e delegazione;
- c) sulla verifica dei risultati raggiunti e la loro comunicazione pubblica e periodica all'assemblea parlamentare.

Probabilmente, almeno in alcuni suoi tratti essenziali, il modello sarebbe proponibile anche per il Parlamento italiano e per i Consigli regionali. Si potrebbe pensare, ad esempio, all'istituzione di una Commissione parlamentare o consiliare per le pari opportunità tra donne e uomini, che avesse il compito di fornire pareri alle altre commissioni circa l' "impatto di genere" dei provvedimenti legislativi in discussione nei settori "sensibili" al tema della parità tra i sessi[66]. In una direzione analoga si muovono, del resto, non pochi dei nuovi statuti regionali, come documenta nel suo intervento a questo Convegno Miriam Campana. Rilevano, in particolare, quegli organismi di parità che sono vere e proprie istituzioni dei Consigli regionali, e che hanno essenzialmente la funzione di esprimere pareri e formulare proposte sulle politiche e gli atti normativi che incidano sulla parità dei sessi[67].

Il tema meriterebbe maggiore approfondimento, attenendo a tematiche assai specifiche del diritto parlamentare e delle assemblee elettive; si può comunque osservare come - al di là dei possibili meccanismi procedurali, idonei a conferire un carattere più o meno vincolante all'intervento di tali commissioni - l'elemento fondamentale sia costituito dalla capacità di rendere evidenti a tutti i profili "di genere" delle politiche nazionali e regionali, svelando aspetti delle decisioni pubbliche spesso destinati a non emergere. Per questo sarebbe assai opportuno, a mio avviso, ispirarsi anche al modello francese delle *Délégations aux droits des femmes et à l'égalité des chances entre les hommes et les femmes* presenti in entrambi i rami del Parlamento. Esse hanno il compito di informare le assemblee circa le conseguenze della politica governativa sull'eguaglianza tra uomini e donne e pubblicano ogni anno un rapporto sulla loro attività, il quale può contenere proposte di modifica della legislazione relativa ai diritti delle donne e alla parità dei sessi[68]. L'istituzionalizzazione di organismi di questo tipo, l'inserimento della loro attività nell'ambito dell'istruttoria legislativa[69], la diffusione pubblica dei loro rapporti, hanno evidentemente lo scopo di riscrivere l'agenda politica anche secondo un'ottica di genere. L'efficacia complessiva di questi interventi, peraltro, non potrà prescindere dal grado di apertura della cultura politica e dei partiti verso un tema fino ad oggi considerato - almeno in Italia - del tutto secondario.

* 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.

[1] M.MONTALTI, *La rappresentanza dei sessi in politica diviene "rappresentanza protetta": tra riforme e interpretazione costituzionale*, in *Le Regioni*, 2003, 500.; A.D'ALOIA, *Argomenti per uno statuto costituzionale delle azioni positive: uno sguardo all'esperienza italiana*, in *Donne, politica e processi decisionali*, a cura di L.Califano, Giappichelli, Torino, 2004, 31 ss.

[2] Revisionato con legge cost. n. 1 del 30 maggio 2003.

[3] Sentenza n. 49/2003, n. 4 cons. dir. (corsivo non testuale).

[4] In questo senso vedi L.CARLASSARE, *L'integrazione della rappresentanza: un obbligo per le Regioni*, in *La rappresentanza democratica nelle scelte elettorali delle Regioni*, a cura di L.Carlassare, A.Di Blasi, M.Giampieretti, Padova, Cedam, 2002, 18 ss.

[5] G.BRUNELLI, *Art. 23. Parità tra uomini e donne*, in *L'Europa dei diritti. Commento alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea*, a cura di R.Bifulco, M.Cartabia, A.Celotto, Bologna, Il Mulino, 2001, 178 ss.

[6] L.CARLASSARE, *L'integrazione della rappresentanza*, cit., 22. La Corte costituzionale, nella sentenza n. 135/2002, ha affermato che la Carta di Nizza, ancorché priva di efficacia giuridica, ha un "carattere espressivo di principi comuni agli ordinamenti europei" (n. 2.1 cons. dir.).

[7] Sentenza n. 2/2004, n. 8 cons. dir.

[8] L'art. 7 dello statuto umbro afferma, ad esempio, che "[l]a Regione opera per attuare la piena parità tra uomini e donne nella vita sociale, culturale, economica e politica con l'adozione di azioni positive. In particolare promuove, con appositi provvedimenti, pari condizioni per l'accesso alle cariche elettive".

[9] Fa eccezione, per quanto riguarda la composizione dell'organo esecutivo, lo statuto della regione Lazio, il quale impone che la Giunta sia composta da non oltre sedici assessori, di cui "non più di undici possono appartenere allo stesso sesso" (art. 45).

[10] L'art. 1 della legge n. 43 del 1995 prevede che i 4/5 (l'80%) dei consiglieri regionali siano eletti sulla base di liste provinciali concorrenti, secondo il metodo originariamente previsto dalla legge n. 108 del 1968 per tutti i consiglieri. Lo stesso art. 1 prevede inoltre che 1/5 (il 20%) dei consiglieri siano eletti con sistema maggioritario, sulla base di liste regionali concorrenti, il c.d. "listino" regionale. L'art. 5 della legge costituzionale n. 1 del 1999 ha poi prescritto che il candidato alla Presidenza della regione sia il capolista della lista regionale (cioè del listino). Entra a far parte del Consiglio regionale ed è eletto Presidente della Giunta regionale il candidato Presidente che consegue il maggior numero di voti validi in ambito regionale, ed è eletto consigliere il candidato Presidente che consegue il numero di voti immediatamente inferiore. I seggi collegati al listino sono attribuiti ai candidati secondo l'ordine di lista, che non è alterabile (c.d. lista "bloccata"). Alla lista regionale vincitrice che non ha ottenuto il 40% dei voti viene comunque garantito il 55% dei seggi; alla lista vincitrice che, invece, abbia ottenuto il 40% dei voti ed oltre viene garantito il 60% dei seggi. Sui caratteri delle diverse legislazioni regionali vedi F.DRAGO, *Elezioni regionali: lo stato dell'arte sulla legislazione elettorale regionale*, in www.federalismi.it, n. 6/2005.

[11] F.DRAGO, *Elezioni regionali*, cit., 2.

[12] P.MEIER, *Gender quotas or electoral reform: why more women got elected during the 2003 Belgian elections*, paper, Dordrecht, 22-23 may 2003, 3, in www.quotasystem.org.

[13] La riforma belga del 2002 prevede, ad esempio, oltre ad un numero eguale di candidature maschili e femminili, che le prime due posizioni di lista non possano essere occupate da candidati del medesimo sesso, pena l'inammissibilità della lista elettorale: P.MEIER, *Gender quotas*, cit., 5.

[14] D.DAHLERUP, *Quotas are Changing the History of Women*, in *The Implementation of Quotas: African Experiences. Quota Report Series* (www.quotasystem.org), 19.

[15] P.MEIER, *Gender quotas*, cit., 4 ss.

[16] M.L.KROOK, *Reforming Representation: The Diffusion of Candidate Gender Quotas Worldwide*, paper presented at the International Studies Association Annual International Convention, Canada, March 17-20 2004, in www.quotasystem.org, 6.

[17] La definizione è di Drude Dahlerup (vedi *Quota Systems: An Overview of Global Trends and Continental Analysis*, in *The Implementation of Quotas*, cit., 14).

[18] La graduatoria, aggiornata la 28 febbraio 2005, è pubblicata nel sito <http://www.ipu.org>.

[19] Osserva D.DAHLERUP, *Quotas are Changing*, cit., 17-18, che il tasso straordinariamente alto di rappresentanza femminile nei paesi scandinavi fin dagli anni Settanta è stato spesso attribuito all'introduzione di quote da parte dei partiti politici (si noti bene: come loro decisione autonoma, e non come frutto di una imposizione legislativa). Si tratterebbe tuttavia di una valutazione non accurata: in realtà, le quote furono introdotte quando già le donne avevano una rappresentanza parlamentare di circa il 25% dei seggi, e questo grazie ad una serie di fattori come la secolarizzazione, la forza dei partiti socialdemocratici, lo sviluppo di un *welfare* assai esteso, l'ampio coinvolgimento femminile nel mercato del lavoro, l'accesso alla formazione, il sistema elettorale proporzionale. Le donne in politica (già piuttosto numerose, quindi) usarono il loro nuovo potere per consolidare la posizione delle donne, lavorando per introdurre le quote nei loro partiti di appartenenza. Con la precisazione, tra l'altro, che non tutti i partiti nordici adottano un sistema di quote (quelli che lo fanno, si collocano di solito al centro e alla sinistra dello schieramento politico).

[20] D.DAHLERUP, *Quotas are Changing*, cit., 18.

[21] Le disposizioni impugnate erano gli artt. 2, comma 2, e 7, comma 1, della legge reg. della Valle d'Aosta 13 novembre 2002, n. 21. Esse, rispettivamente, inseriscono l'art. 3-bis e sostituiscono l'art. 9, comma 1, lett. a), nella legge reg. 12 gennaio 1993, n. 3 (Norme per l'elezione del Consiglio regionale della Valle d'Aosta). Il nuovo art. 3-bis della legge sull'elezione del Consiglio, inserito dall'art. 2 della legge impugnata, stabilisce, al comma 2, che le liste elettorali devono comprendere "candidati di entrambi i sessi"; a sua volta, il nuovo art. 9, comma 1, lett. a) della legge elettorale, come sostituito dall'art. 7, comma 1, della legge impugnata, prevede che vengano dichiarate non valide dall'ufficio elettorale regionale le liste presentate che non corrispondano alle condizioni stabilite, fra cui quella che "siano presenti candidati di entrambi i sessi".

[22] Sentenza n. 49/2003, n. 3.2 cons. dir.

[23] In dottrina la distinzione è proposta da L.CARLASSARE, *L'integrazione della rappresentanza*, cit., 47; A.DEFFENU, *La parità dei sessi nella legislazione elettorale di alcuni paesi europei*, in *Diritto pubbl.*, 2001, 644-645, che parla di "azioni positive atipiche".

[24] Quest'ultima precisazione è ben presente nella giurisprudenza costituzionale: già nella sentenza n. 422 si esprimeva una valutazione positiva di misure "liberamente adottate dai partiti politici, associazioni o gruppi che partecipano alle elezioni, anche con apposite previsioni dei rispettivi statuti o regolamenti concernenti la presentazione delle candidature" (n. 7 cons. dir.). Nella decisione del 2003, tuttavia, la Corte costituzionale, constatato che i partiti non hanno mostrato alcuna propensione a dotarsi in questa materia di regole di autodisciplina, stabilisce che la finalità promozionale imposta dalla Costituzione può essere perseguita "come effetto di un vincolo di legge" (n. 4 cons. dir.).

[25] *Supra*, nota 21.

[26] Legge 7 febbraio 2005, n. 1 della Regione Calabria; legge 1 febbraio 2005, n. 27 della Regione Marche.

[27] Legge 28 gennaio 2005, n. 2.

[28] La legge 6 giugno 2000 (c.d. legge "di parità") impone ai partiti e ai raggruppamenti politici che concorrono alle elezioni dell'Assemblea nazionale (le quali si svolgono con un sistema maggioritario uninominale a due turni) di presentare il 50% di candidati di ciascun sesso, con uno scarto massimo del 2%. In caso di violazione dell'obbligo, la legge prevede una diminuzione dei finanziamenti concessi dallo Stato ai partiti politici. Alle elezioni legislative del 2002, nelle quali la legge ha trovato applicazione per la prima volta, i partiti (soprattutto i maggiori) hanno preferito rinunciare a una parte dei finanziamenti piuttosto che "investire" sulle candidature femminili. In complesso le donne candidate sono state il 38,8% e le elette sono state soltanto il 12,3%. Per questo l'*Observatoire de la parité entre les femmes et les hommes* (istituito nel 1995 presso il governo francese) ha raccomandato di rinforzare le sanzioni finanziarie per i partiti politici, ma anche di stabilire a loro favore forme di sostegno finanziario commisurate al rispetto del principio di parità, tenendo conto del numero delle elette, e non soltanto di quello delle candidate, eventualmente prevedendo anche misure di carattere amministrativo da applicare nella fase della presentazione delle candidature. Una documentazione copiosa ed interessante su questi temi è reperibile nel sito <http://www.observatoire-parite.gouv.fr/>

[29] S.DURANTI, *Puglia: elezioni regionali del 3-4 aprile 2005*, in www.federalismi.it, n. 6/2005, 5, che ipotizza anche, in alternativa, la possibilità di affidare tale determinazione ad organismi, anche istituiti *ad hoc*, dotati delle necessarie garanzie di indipendenza dai partiti. A mio avviso, tuttavia, sarebbe preferibile un meccanismo automatico di applicazione di sanzioni economiche di tale ammontare da rivelarsi effettivamente dissuasive.

[30] Giacchè il listino - corrispondente al 20% dei seggi ("quota maggioritaria") - viene attribuito per intero allo schieramento vincente soltanto allorché le liste provinciali collegate non abbiano ottenuto il 50% dei seggi.

[31] Il Consiglio regionale abruzzese, a statuto ancora non entrato in vigore, aveva varato una nuova normativa elettorale con legge 13 dicembre 2004, n. 42. La legge è stata tuttavia impugnata dal governo il 28 gennaio 2005 (unitamente alla legge della regione Marche) perché, disciplinando in maniera organica il sistema elettorale regionale e prevedendo in particolare l'abolizione del "listino", non si sarebbe limitata ad incidere su aspetti di dettaglio, gli unici per i quali la Consulta - con sentenza n. 196/2003 - ha ammesso l'esercizio della potestà legislativa prima dell'entrata in vigore dei nuovi statuti regionali. In seguito, la legge n. 42 del 2004 è stata abrogata dalla legge 12 febbraio 2005, n. 9,

eccezion fatta per l'art. 1, comma 1, relativo alle pari opportunità elettorali. Nella regione Marche è stata approvata la legge 1 febbraio 2005, n. 5, secondo la quale le disposizioni della legge elettorale 16 dicembre 2004, n. 27 (oggetto del ricordato ricorso governativo) si applicheranno dopo l'entrata in vigore del nuovo statuto regionale. Alle elezioni del 2005 si è così applicata la legislazione statale e alcune altre disposizioni che prevedono l'indicazione da parte del Presidente della Giunta regionale con l'indicazione del numero dei seggi attribuiti alle circoscrizioni elettorali, nonché previsioni relative alla sottoscrizione delle candidature. Si prevede infine, come detto sopra, che in ogni lista provinciale e regionale debbano essere rappresentati, a pena di inammissibilità, candidati di entrambi i generi. Una ricostruzione analitica di tutte queste vicende è contenuta nel *Dossier* del Servizio Studi del Senato *Le elezioni regionali del 2005, regione per regione*, a cura di F.Marcelli, n. 711, marzo 2005.

[32] Legge 13 maggio 2004, n. 25, artt. 8 e 10.

[33] S.VASSALLO, *Ricambio solo a metà*, in *IlSole24Ore* di lunedì 11 aprile 2005.

[34] I consiglieri regionali calabresi sono cinquanta; due consigliere sono elette nei Democratici di Sinistra. I consiglieri della regione Marche sono quaranta; cinque delle consigliere sono elette nell'Unione e una in Alleanza nazionale.

[35] In argomento vedi F.DRAGO, *Calabria: elezioni regionali del 3-4 aprile 2005*, in www.federalismi.it, n. 7/2005, 2-3.

[36] Per i dati relativi alle elezioni pugliesi vedi S.DURANTI, *Puglia: elezioni regionali*, cit., spec. 5 ss e 13.

[37] Vedi M.TOGNA, *Abruzzo: una rivoluzione rosa dietro la schiacciante vittoria del centrosinistra*, in www.federalismi.it, n. 7/2005, 6.

[38] F.CLEMENTI, *Toscana: elezioni regionali del 3-4 aprile 2005*, in www.federalismi.it, n. 7/2005, 3.

[39] S.VASSALLO, *Ricambio solo a metà*, cit.

[40] M.RUBECHI, *Le elezioni regionali del 2005 in Emilia Romagna*, in www.federalismi.it, n. 7/2005, 3 e 8-9.

[41] Analoga la vicenda della Campania, dove si è registrata una significativa presenza di donne in talune liste partitiche e dove, soprattutto, il listino collegato al candidato Presidente Antonio Bassolino vedeva una candidatura paritaria di donne e uomini. Tuttavia, il conseguimento a livello proporzionale della maggioranza assoluta dei seggi da parte delle liste collegate a Bassolino ha determinato il dimezzarsi del premio maggioritario del suo listino, risultando eletti solo i primi sei candidati della lista regionale del Presidente. Le elette del centrosinistra sono state 5, di cui 4 nel listino (ciò significa che il 66% degli eletti nel listino del Presidente sono donne). Una eletta soltanto nel centrodestra, nella lista di Alleanza Nazionale. In argomento vedi L.FROSINA, *Le elezioni regionali 2005: Campania*, in www.federalismi.it, n. 7/2005, 2 e 5.

[42] Sulla vicenda Lombarda vedi G.ROSA, *Lombardia - Elezioni regionali del 3 e 4 aprile. Roberto Formigoni Presidente: una vittoria annunciata*, in www.federalismi.it, n. 7/2005

[43] Coerente rispetto alla prescrizione della Corte costituzionale è la legge 8 aprile 2004, n. 90 ("Norme in materia di elezioni dei membri del Parlamento europeo e altre disposizioni inerenti ad elezioni da svolgersi nell'anno 2004"), che stabilisce una riserva "di lista", in base alla quale "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". Viene dunque garantita la quota di almeno un terzo delle candidature *sul piano nazionale*, con una formula *neutra* riguardo al sesso. In argomento vedi M.D'AMICO, *Il legislatore reintroduce le "quote rosa"*, in *Studium Iuris*, 2005, 434 ss. La legge n. 90 ha probabilmente costituito il modello cui si sono ispirate alcune delle legislazioni elettorali regionali prima esaminate. Quanto alla formazione *paritaria* delle liste, ritengo che essa ponga meno problemi di legittimità costituzionale, e anche di opportunità politica, rispetto all'individuazione di una "quota" inferiore (del 30 o del 40%). Questo perché l'idea di *cittadinanza duale*, basata, appunto, sul dualismo maschile-femminile, sottolinea la *specificità* della differenza di genere rispetto a tutte le altre innumerevoli differenze presenti nel corpo sociale (etniche, religiose, generazionali, di orientamento sessuale, ecc.), evitando che ognuna di queste possa rivendicare quei diritti di rappresentanza di gruppo che comporterebbero in definitiva la distruzione dell'idea stessa di rappresentanza politica

come rappresentanza del cittadino *eguale nella sfera pubblica*. Non è un caso, del resto, che il concetto di *democrazia paritaria*, come necessario compimento dell'eguaglianza, nasca proprio in Francia, il paese più sensibile, per ragioni storiche e culturali, al carattere universale e non particolaristico, non frammentario della rappresentanza, e all'esigenza di unità politica del popolo e della nazione. In più occasioni il *Conseil constitutionnel* ha sottolineato che i principi costituzionali si oppongono ad ogni suddivisione in categorie degli elettori o dei candidati, e che il popolo francese è composto da tutti i cittadini francesi senza distinzione di origine, di razza o religione (si vedano, ad esempio, le decisioni 18-11-1982, n. 82-146 e 14-11-1999, n. 98-407). Attraverso la nozione di cittadinanza duale si vuole in realtà riaffermare il carattere universale della rappresentanza, che non può prescindere dalla divisione originaria in uomini e donne del genere umano. Si tratta insomma di passare dall'universalismo astratto a quello concreto, proprio superando il modello dell'individuo astratto, che finisce per identificare la neutralità con il "maschile". La richiesta di parità della candidature (sia chiaro: non di paritaria composizione delle assemblee elettive, che negherebbe la libertà di voto, e quindi di scelta, dell'elettore garantita dall'art. 48 Cost.) ha dunque questo retroterra, e respinge l'idea di "quota" (come indicazione percentuale diversa dal 50%) proprio perché le donne non sono né una categoria né un gruppo minoritario, e perché la differenza di genere "taglia" trasversalmente tutte le altre differenze sociali.

[44] Significativo, a questo proposito, il caso della Sardegna, dove nelle elezioni del 2004 il candidato Presidente Renato Soru, rischiando una crisi con il gruppo dirigente DS, si è portato nel listino otto candidati, tutte donne: vedi L. PAOLOZZI, *La passione di Emily e l'azzardo della lista rosa*, Napoli, Guida, 2005. Anche la giunta poi varata da Soru vede una presenza paritaria di donne e uomini.

[45] Sentenza n. 109/1993, n. 2.2 cons. dir. (corsivo non testuale).

[46] G.BRUNELLI, *Le "quote" riprendono quota? (A proposito di azioni positive in materia elettorale regionale)*, in *Le Regioni*, 2001, 336 ss.; ID, *Un overruling in tema di norme elettorali antidiscriminatorie*, in *Le Regioni*, 2003, 915 ss.

[47] M.MONTALTI, *La rappresentanza dei sessi*, cit., 497 ss.; A.POGGI, *Parità dei sessi e rappresentanza politica negli ordinamenti regionali*, in *La parità dei sessi nella rappresentanza politica*, a cura di R.Bin, G.Brunelli, A.Pugiotto, P.Veronesi, Torino, Giappichelli, 136; R.TOSI, *Le "quote" o dell'eguaglianza apparente*, in *La parità dei sessi*, cit., 108-109. Anche per A.D'ALOIA, *Argomenti per uno statuto costituzionale*, cit., 37, "appare particolarmente condivisibile l'indicazione costituzionale verso politiche regionali (e quindi differenziate) di pari opportunità (art. 117, comma 7), ovviamente dentro una linea di compatibilità con le logiche ineludibilmente unitarie dell'eguaglianza, che trovano a loro volta espressione nella riserva allo stato dell'*ordinamento civile* e dei *livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali* (art. 117, comma 2, lett. l) e m)". Si può osservare, in realtà, come la Corte escluda, nel caso esaminato con la sentenza n. 49/2003, che ci si trovi di fronte a vere e proprie azioni positive, intese come trattamenti derogatori e privilegiati a favore di uno specifico gruppo sociale, parlando invece di "norme antidiscriminatorie", caratterizzate dalla formulazione neutrale. Sembra quindi difficile estendere all'ipotesi considerata la giurisprudenza costituzionale in tema di *omogeneità territoriale* delle azioni positive. E' significativo, d'altra parte, che anche nella pronuncia n. 422/1995, pur ispirata ad un diverso e più restrittivo orientamento, il giudice costituzionale si riferisse alla disposizione che impone una riserva di quota nelle liste elettorali in ragione del sesso dei candidati come ad "*una sorta di azione positiva*" (n. 6 cons. dir., corsivo non testuale).

[48] L'espressione è contenuta nella sentenza n. 306/2003 (n. 4 cons. dir.). Si vedano anche le sentenze nn. 438/1994; 162/1995; 276/1997; 376/2004.

[49] Sentenza n. 49/2003, n. 4.1 cons. dir.

[50] Nella sentenza n. 49/2003, la Corte costituzionale esclude, infatti, che la norma impugnata (la quale, come si è detto, prevede l'inammissibilità di liste elettorali formate da candidati di un solo sesso) incida direttamente sui diritti fondamentali dei cittadini: "[l'] obbligo imposto dalla legge, e la conseguente sanzione di invalidità, *concernono solo le liste e i soggetti che le presentano*" (n. 3.1 cons. dir., corsivo non testuale). Il discorso viene spostato dal diritto di elettorato passivo (che, diversamente da quanto affermato con la sentenza n. 422/1995, non si ritiene più coinvolto) al *vincolo gravante sui soggetti che presentano le liste*. E' dunque sull'*impegno dei partiti* e, più in generale, dei soggetti politici che selezionano e presentano le candidature elettorali, che occorre far leva; e laddove ciò si dimostri necessario, anche l'impulso legislativo può essere utilizzato.

[51] Si veda, ad esempio, la sentenza n. 235/1988, nella quale, dopo aver richiamato la precedente giurisprudenza, nella quale la Corte "ha dato del diritto di accesso alle cariche elettive, garantito a tutti i cittadini dall'art. 51 Cost.,

un'interpretazione tendente a massimizzarne la parità di godimento su tutto il territorio nazionale e con riferimento a ogni tipo di elezione, comprese quelle regionali, comunali o locali", si precisa che il diritto di elettorato passivo, intangibile nel suo contenuto di valore, "può essere unicamente disciplinato da leggi generali, che possono *limitarlo* soltanto al fine di realizzare altri interessi costituzionali fondamentali e generali, senza porre discriminazioni sostanziali tra cittadino e cittadino, qualunque sia la regione o il luogo di appartenenza". Si vogliono evitare le "*irragionevoli discriminazioni* nel godimento dell'anzidetto diritto" e le "*restrizioni non giustificate* dal fine di garantire interessi generali parimenti meritevoli di tutela costituzionale" (n. 2 cons. dir.). Di "*limitazioni legate al diritto di voto del singolo*" e di "*limitazioni all'accesso alle cariche elettive*" si parla anche nella sentenza n. 103/1993 (n. 5.3 cons. dir.).

[52] E resterebbe comunque irrisolto il problema delle Regioni speciali, data la loro competenza esclusiva in materia elettorale. R.TOSI, *Le "quote" o dell'eguaglianza apparente*, cit., 109, ipotizza al riguardo che "se l'intera legislazione statale vertente sulle quote (in tema di elezioni nazionali, locali e in tema di principi per le elezioni regionali) fosse ispirata a principi comuni, tali principi si dimostrerebbero dotati di un grado di generalità più vasto di quello dei principi della materia e tale da poter essere assunti quali principi dell'ordinamento giuridico, capaci perciò di circoscrivere l'ampiezza delle scelte consentite alle Regioni speciali".

[53] Sentenza n. 196/2003, n. 6 cons. dir.

[54] Piuttosto generico è poi quanto stabilito dalla legge n. 131 del 2003, che assegna al governo un anno di tempo per adottare uno o più decreti legislativi meramente ricognitivi dei principi fondamentali che si traggono dalle leggi vigenti, nelle materie previste dall'art. 117, terzo comma, Cost., al fine di orientare l'iniziativa legislative dello Stato e delle Regioni fino all'entrata in vigore delle leggi con le quali il Parlamento definirà i nuovi principi fondamentali (art. 1, comma 4), e che pone tra i criteri direttivi cui l'esecutivo dovrà attenersi nella predisposizione di tali decreti la "considerazione prioritaria degli obiettivi generali assegnati dall'art. 51, primo comma, e dall'art. 117, settimo comma, della Costituzione, alla legislazione regionale" (art. 1, comma 6, lett. d).

[55] Risoluzione del Parlamento europeo sulla relazione della Commissione sull'attuazione della raccomandazione 96/694 del Consiglio, del 2 dicembre 1996, sulla partecipazione equilibrata delle donne e degli uomini al processo decisionale (COM (2000) 120 - C5 - 0210/2000 - 2000/2117 (COS)), approvata il 18 gennaio 2001; Risoluzione del Parlamento europeo sulle elezioni del 2004: come garantire una rappresentanza equilibrata fra donne e uomini (2003/2108 (INI)), approvata il 6 novembre 2003.

[56] La regione Toscana ha disciplinato le elezioni primarie con la legge 17 dicembre 2004 n. 70, le cui disposizioni riguardano esclusivamente i soggetti politici che intendano far ricorso a tale istituto per la selezione delle candidature alle cariche regionali. Come sottolinea giustamente M.RUBECHI, *Considerazioni a prima lettura sulla LR Toscana n. 70 del 2004 che disciplina l'istituto delle elezioni primarie*, in <http://www.forumcostituzionale.it>, la previsione di elezioni primarie va messa in correlazione con l'eliminazione della possibilità di esprimere preferenze per i candidati (liste bloccate) stabilita dalla legge elettorale n. 25 del 2004. Si mira infatti, attraverso il meccanismo regolato dalla legge n. 70, " a rendere più trasparente il processo di selezione delle candidature coinvolgendo direttamente l'elettorato" e a controbilanciare "il rafforzamento del ruolo dei partiti e l'opacizzazione dei processi decisionali interni che ne consegue". Ai fini del riequilibrio di genere della rappresentanza, rileva quanto previsto dall'art. 5 della legge n. 70 del 2004 , secondo il quale "[l]e liste dei candidati regionali alle elezioni primarie sono formate da almeno due e non più di dieci candidati e *sono presentate in ordine alternato di genere*. Nel caso in cui i candidati regionali siano due e i candidati alle elezioni primarie siano in numero pari è presentato *un identico numero di candidati di ciascun genere*; se i medesimi candidati sono in numero dispari *i candidati di un genere possono al massimo raggiungere un numero superiore di un'unità rispetto all'altro genere*" (commi 2 e 3). Quanto alle liste dei candidati circoscrizionali, "*non possono essere presentati più dei due terzi di candidati dello stesso genere*. I candidati circoscrizionali alle elezioni primarie *sono elencati in ordine alternato di genere (...)*" (commi 5 e 6) (corsivi non testuali).

[57] Di omogeneità formale e sostanziale parla M.MONTALTI, *La rappresentanza dei sessi*, cit., 498-499.

[58] Relazione del Gruppo di esperti del Consiglio d'Europa sull'integrazione della dimensione delle pari opportunità EG-S-M S (98) 2.

[59] 2002/2025 (INI).

[60] Nella dottrina italiana, ha dedicato specifica attenzione ai regolamenti interni delle assemblee elettive come

strumenti per incentivare l'accesso delle donne alla rappresentanza politica R.BIN, *Donne e autoreferenzialità della politica*, in *La parità dei sessi nella rappresentanza politica*, cit., 44, ipotizzando che norme statutarie o costituzionali possano imporre a tali regolamenti "di prevedere che nella distribuzione delle risorse ai gruppi politici un premio consistente deve essere riconosciuto ai gruppi che raggiungono dei livelli di decenza sulla strada della parità". Attraverso norme analoghe le donne potrebbero essere privilegiate anche nella distribuzione della risorsa "tempo", ad esempio nel contingentamento dei tempi di discussione nelle assemblee.

[61] A5-0060/2003

[62] Lo scorso 8 marzo, aprendo la seduta del Parlamento europeo, il Presidente Borrel ha ricordato, infatti, che in ogni commissione parlamentare vi è un responsabile dell'eguaglianza di genere, per garantire che tale questione non sia confinata in ambiti specialistici, ma sia affrontato in tutte le politiche. Nella risoluzione approvata nel 2003, al punto 9, si invita inoltre "la Conferenza dei Presidenti a discutere le modalità per applicare il *mainstreaming*, eventualmente modificando il regolamento interno del Parlamento europeo, nelle attività dei gruppi politici, nonché a proporre misure concrete al fine soprattutto di garantire l'equilibrio di donne e uomini in seno all'Ufficio di Presidenza del Parlamento europeo, nonché in seno agli uffici di presidenza delle commissioni e delle delegazioni".

[63] Risoluzione sul *mainstreaming*, punto 2, lett. d).

[64] Risoluzione del Parlamento europeo sul *gender budgeting* - la costruzione dei bilanci pubblici secondo la prospettiva di genere (2002/2198 (INI)).

[65] Il *gender budgeting* non è altro che un'applicazione del *gender mainstreaming* alla procedura di bilancio, consistente appunto, secondo la risoluzione del 3 luglio 2003, "nell'adottare una valutazione di impatto sul genere delle politiche di bilancio, integrando la prospettiva di genere a tutti i livelli della procedura di bilancio e ristrutturando le entrate e le uscite al fine di promuovere l'uguaglianza dei sessi" (par. 1). E c'è un punto di estremo interesse, che richiama da vicino le critiche al carattere soltanto apparentemente "neutrale" della rappresentanza politica tradizionale, in realtà storicamente costruita sul cittadino maschio. Il Parlamento europeo sottolinea infatti che i bilanci pubblici "non sono neutrali in termini di genere, dato che hanno un impatto diverso su donne e uomini, sia a livello di entrate che di uscite; in tale ottica il *gender budgeting* implica che all'interno dei programmi, delle azioni e delle politiche di bilancio, le entrate e le uscite siano valutate e ristrutturate in modo da assicurare che le priorità e le necessità delle donne siano prese in considerazione allo stesso modo di quelle degli uomini, con l'obiettivo finale di realizzare la parità fra donne e uomini" (par. 2). E' del tutto evidente il legame tra questo tema e quello della rappresentanza equilibrata sotto il profilo del genere: il successo dell'attuazione del *gender budgeting*, infatti, richiede necessariamente che tutte le istituzioni che definiscono le politiche pubbliche promuovano la rappresentanza delle donne a tutti i livelli, sostengano una maggior presenza delle donne in tutti i processi decisionali. Per questo, la risoluzione chiede che il *gender budgeting* divenga una "procedura parlamentarizzata" all'interno dello stesso Parlamento europeo, dei parlamenti nazionali, delle assemblee elettive regionali e locali (par. 14).

[66] Nella relazione che accompagnava la proposta di risoluzione del Parlamento europeo sul *gender mainstreaming*, prima citata (vedi nota 53), si parla dei settori prioritari definiti dalla piattaforma d'azione di Pechino (povertà, istruzione e formazione, salute, violenza, conflitti armati, economia, potere e processo decisionale, meccanismi istituzionali, diritti umani, media, ambiente, bambine-donne) o "dei settori ritenuti generalmente importanti per raggiungere la parità di genere, come il mercato del lavoro, l'istruzione, la politica sociale e familiare, la cooperazione allo sviluppo, o che corrispondono ad obiettivi cruciali della strategia quadro (vita economica, diritti sociali, diritti umani). Un altro settore chiave è l'integrazione della dimensione della parità di genere nel processo dell'ampliamento e nelle relazioni esterne".

[67] Si vedano, ad esempio, il Centro per le pari opportunità previsto dall'art. 60 dello statuto umbro, collocato nel Capo I, relativo al Consiglio, e definito come "organo regionale di parità, che concorre con il Consiglio regionale, la Giunta e il suo Presidente alla eliminazione delle discriminazioni fra i sessi e alla promozione delle politiche di genere" (comma 1). Il Centro "esprime pareri e formula proposte sugli atti di competenza del Consiglio regionale e della Giunta, che abbiano incidenza sui rapporti fra i sessi". Ai sensi dell'art. 41 dello statuto dell'Emilia-Romagna, "[l]a legge regionale istituisce, presso l'Assemblea legislativa, la Commissione per le Pari Opportunità fra donne e uomini, ne stabilisce la composizione ed i poteri, disciplinando le modalità che ne garantiscano il funzionamento". Sempre tra gli organi del Consiglio, l'art. 38 dello statuto del Piemonte prevede la Consulta regionale delle elette, la quale "esercita funzioni consultive e di proposta in relazione all'attività normativa del Consiglio e della Giunta regionale ed esprime pareri sulle politiche regionali per rimuovere ogni ostacolo che impedisca la piena parità di accesso delle donne e degli uomini nella

vita sociale, culturale ed economica".

[68] Le *Délégations* dell'Assemblea nazionale e del Senato sono state istituite con la legge n. 99-585 del 12 luglio 1999. Sono composte da trentasei membri, scelti in modo da assicurare una rappresentanza proporzionale dei gruppi parlamentari ed equilibrata sotto il profilo del genere, e possono essere interpellate sui progetti di legge da alcuni soggetti (come la presidenza dell'assemblea, anche su richiesta del presidente di un gruppo, o una commissione permanente o speciale). Possono chiedere di sentire i ministri e il governo è tenuto a fornire loro tutte le informazioni utili e i documenti necessari. Sulle questioni sulle quali è stato richiesto il loro parere, presentano rapporti con raccomandazioni che vengono depositati presso la presidenza dell'assemblea, trasmessi alle commissioni parlamentari competenti e resi pubblici. Possono tenere riunioni congiunte.

[69] E precisamente nella fase consultiva, dell'acquisizione dei pareri, il momento procedimentale in cui "la funzione legislativa si definisce in tutta la complessità degli interessi, delle garanzie, dei vincoli costituzionali che coinvolge": A.MANZELLA, *Il Parlamento*, Bologna, Il Mulino, 2003, 326.

Forum di Quaderni Costituzionali

i Costituzionali