

SCRITTI IN ONORE DI
ALESSANDRO PACE

II

*A Michela Manetti, Eva Lehner e Andrea Frosini
vanno i ringraziamenti per la cura dell'edizione.*

EDITORIALE SCIENTIFICA
NAPOLI MCMXXII

- VON GERBER C.F., *Über öffentliche Rechte*, Tübingen, 1852.
 WEBER A., *Einheit und Vielfalt der europäischen Grundrechtordnungen*. Zur Inkorporation der Grundrechtscharta in einem europäischen Verfassungsvortrag, in *Dubl*, 2003, 220 ss.
 WEILER J.H.H., *Diritti umani, costituzionalismo ed integrazione: iconografia e fe-ticismo*, in *Quad. cost.*, 2002, 521 ss.
 WEILER J.H.H., *Il sistema comunitario europeo*, Bologna, 1985.
 WÖLKER U., *Die Normenhierarchie im Unionsrecht in der Praxis*, in *EurR*, 2007, 2007 ss.

MARIA CRISTINA GRISOLLA*
 Il difficile cammino delle pari opportunità
 nell'attuazione dell'art. 51 Cost.

SOMMARIO: 1. Il problema del riequilibrio della rappresentanza politica. Una questione giuridica o culturale? - 2. La introduzione delle "quote rosa" in materia elettorale e la sentenza n. 445 del 1993 della Corte costituzionale. - 3. Le nuove riforme costituzionali e la sentenza n. 49 del 2003. - 4. Le novità introdotte dalle leggi elettorali regionali. - 5. Le prospettive future e gli ostacoli che ancora si frappongono al raggiungimento di una rappresentanza paritaria.

1. *Il problema del riequilibrio della rappresentanza politica. Una questione giuridica o culturale?*

Il problema del riequilibrio della rappresentanza politica fra i generi è ormai da tempo all'ordine del giorno del dibattito politico ed istituzionale.

Ne sono eloquente dimostrazione non solo i numerosi studi apparsi negli ultimi anni in argomento¹, ma soprattutto le ancora recenti riforme costituzionali², con le quali sono stati notevolmente accresciuti gli spazi

* Professore ordinario di Diritto costituzionale, Università di Firenze.

¹ V. da ultimo G. CERAMIA FERONI, *Democrazia nei partiti e pari opportunità. Una rassegna comparata*, in *Dir. e soc.*, 2009, 147 ss.; F. ABRONDANTE, *La partecipazione politica delle donne in Italia dopo la riforma del titolo V*, in C. DE FIORES (a cura di), *Rappresentanza politica e legge elettorale*, Torino, 2007, 111 ss.; E. PALICI DI SUNI, *Tra parità e differenza. Dal voto alle donne alle quote elettorali*, Torino, 2004; A. DONÀ, *Le pari opportunità. Condizione femminile in Italia ed integrazione europea*, Bari, 2006.

² V. le leggi costituzionali n. 2 e n. 3 del 2001 e la n. 3 del 2003, su cui più avanti nel testo. Riforme, queste che, per il loro rilievo, compongono quello che è stato definito un vero e proprio "statuto costituzionale delle pari opportunità". V. G. BRUNELLI, *Pari op-*

di intervento volti ad adeguare l'Italia ai livelli ormai raggiunti dai Paesi a noi più vicini (e non)?

E, tuttavia, nonostante l'attenzione dedicata a questo tema e le modifiche operate, non si può dire che si sia ancora registrato un reale e significativo cambiamento dello stato delle cose.

Come dimostrano, in vero, i risultati delle ultime competizioni elettorali, che si sono svolte a livello nazionale e locale⁴, i molti fattori, che ancora sottolineano le complesse dinamiche legate ad una soddisfacente presenza delle donne negli organi rappresentativi, hanno di nuovo im-

portunità elettorali e ruolo delle regioni, in *www.formcostituzionale.it*, che richiama, a sua volta la definizione adottata da A. D'ALOIA, *Argomenti per uno statuto costituzionale delle azioni positive: uno sguardo all'esperienza italiana*, in L. CALIFANO (a cura di), *Donne, politica e processi decisionali*, Torino, 2004, 31 ss. e M. MONTALTI, *La rappresentanza dei sessi in politica di fronte "rappresentanza protetta": tra riforme e interpretazioni costituzionali*, in *Le regioni*, 2003, 500.

³ Per un'analisi comparata dei profili legati ai problemi delle pari opportunità nell'accesso alle cariche politiche v. A. DEFENU, *La parità tra i sessi nella legislazione elettorale di alcuni Paesi europei*, in *Dir. pubbl.*, 2001, 609 ss.; G. CERINA FERONI, *Democrazia nei partiti*, cit., 147 ss.; P.L. PERRUCCI, *Democrazia paritaria, "quote rosa" e nuovi statuti regionali*, in M. CARLI, G. CARPANI, A. SINISCALCHI (a cura di), *I nuovi statuti delle regioni ordinarie. Problemi e prospettive*, Bologna, 2006, 348 ss.; G. BRUNELLI, *Donne e politica*, Bologna, 2006, 70 ss.; M. MONTALTI, *La rappresentanza del genere femminile. Riflessioni comparative*, in *Dir. pubbl. comp.*, 2000, 1509 ss.; M. CABRELLI, *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, 9 e s.

⁴ Significativi, in particolare, i dati delle elezioni europee del 6-7 giugno 2009, che permettono di fare anche un confronto con gli altri Stati.

Su un totale di 72 deputati spettanti all'Italia nel Parlamento europeo, infatti, solo 17 le donne uscite vincitrici dalle elezioni.

Un numero che, se alza un poco la percentuale italiana (il 22% contro il 21,8% della scorsa legislatura), ci vede comunque molto distanti da Paesi come la Finlandia (62%) e la Svezia (56%) e agli ultimi posti della classifica dei Paesi con maggiore rappresentanza femminile (v. i dati nel *Venerdì di Repubblica* del 3 luglio, 2009).

Assai deludenti anche i dati di partenza.

Dei 648 candidati presenti nelle liste delle nove maggiori formazioni politiche, le donne erano 201, con una percentuale che si attestava al 32%. Esse erano così distribuite: 28 le candidate del Pd, 27 del Pd, così come Lega e l'alleanza Pdci-Prc; 25 le candidate dell'Udc, 24 del cartello Sinistra e Libertà, 19 dell'Italia dei valori, 12 del Liberal Democratici e dell'alleanza La Destra-Mpa (v. *www.arsodonna.it*).

Sui molti problemi legati alla rappresentanza femminile sia a livello locale che nazionale v. da ultimo l'indagine svolta a cura di Cittalia, Fondazione Anici-Ricerca, dal titolo *Le donne e la rappresentanza*, giugno 2009, pubblicato su *www.arsodonna-online.it*.

Il difficile cammino delle pari opportunità nell'attuazione dell'art. 51 Cost.

1501

ditto che da tali competizioni provenissero esiti che attestassero una più significativa permeabilità ai mutamenti avvenuti.

Queste elezioni hanno, invece, dimostrato come ad ostacolare un cambiamento qualitativo della nostra rappresentanza politica non sia tanto (e non più) la mancanza di strumenti giuridici volti a garantire un maggiore equilibrio tra i due sessi, quanto l'ancora arretrata soluzione del problema che ruota intorno al ruolo che si vuole riconoscere alla donna nella nostra società e al valore che si intenda attribuire all'obiettivo di una democrazia realmente paritaria⁵.

Una carenza, questa, che evidentemente permea ancora la cultura italiana che, nonostante la strada percorsa, ripropone nel tempo l'*animus* cipi che andavano nel senso dell'effettiva parità tra i sessi⁶, non furono a quei lavori non seppero evidentemente fuggire completamente⁷.
Nonostante, infatti, gli indubbi risultati ottenuti anche su impulso della comunità internazionale⁸ ed europea⁹ per assicurare al genere fem-

⁵ V. F. MEOLA, *Riforma del sistema elettorale e "quote rosa": note minime sulla rappresentanza politica declinata al femminile*, in C. DE FIORES (a cura di), *Rappresentanza politica*, cit., 284; M. ANIS, *La riforma dell'art. 51 Cost. e i suoi riflessi nell'ordinamento*, in R. BIN, G. BRUNELLI, A. PUGIOTTO, P. VERONESI, *La parità dei sessi nella rappresentanza politica. In occasione della visita della Corte costituzionale alla Facoltà di Giurisprudenza di Ferrara*, Torino, 2003, 25.

⁶ Principi che si sono, poi, tradotti negli artt. 3, 29, 37 e 51 della Costituzione.

⁷ Per un'analisi del dibattito svoltosi in seno all'Assemblea costituente sui problemi relativi alla posizione femminile, v. M. MUMI, *Art. 51*, in *Commentario alla Costituzione*, a cura di R. Bifulco, A. Calotto, M. Oliveri, Torino, 2006, vol. I, 1017 ss.; M. FORTINO, *Parità dei sessi*, in *Encicla. dir.*, vol. XXXI, Milano, 1981, 702; S. SALZAR, *Pari opportunità*, in *Dizionario di diritto pubblico*, diretto da S. Cassese, vol. V, Milano, 4084 e s.

Sulle concezioni che caratterizzarono, nelle costituzioni del secondo dopoguerra, la relazione tra i due sessi v. anche S. NICCOLAI, *I rapporti di genere nella costruzione costituzionale europea. Spunti a partire dal metodo aperto di coordinamento*, in *Pol. dir.*, 2006, 587 ss.

⁸ Dalla Dichiarazione universale, siglata all'ONU nel 1948, alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti umani e delle libertà fondamentali del 1950, fino alla Dichiarazione programmatica di Pechino del 1995 e alla sessione dedicata alle donne dell'Assemblea generale dell'ONU nel giugno 2000. Altri, questi, che costituiscono a tutt'oggi i riferimenti principali del processo di affermazione dei principi di parità e di uguaglianza a livello internazionale.

⁹ Per un esame della normativa comunitaria e della sua evoluzione, v. in particolare di recente, fra i molti contributi sul tema, M. CARTABA, *Unione europea e parità dei sessi*

minile situazioni di particolare tutela nei diversi settori del vivere civile¹⁰, l'obiettivo più difficile da raggiungere sembra essere rimasto proprio quello del riequilibrio tra i due sessi nella rappresentanza politica. Obiettivo, in vero, contornato da non pochi successi, ma, come appena sottolineato, ancora lontano dall'essere pienamente soddisfatto.

Di questa incomprensibile contraddizione vorremmo qui dare una ulteriore testimonianza, a rimarcare la necessità che venga finalmente concluso un percorso che per troppo tempo ha visto l'Italia superata anche da ordinamenti assai meno progrediti del nostro¹¹.

2. La introduzione delle "quote rosa" in materia elettorale e la sentenza n. 445 del 1993 della Corte costituzionale.

La questione, come sappiamo, ha per molto tempo ruotato intorno all'introduzione, nel rispetto dei principi sanciti dalla Costituzione del 1948, di azioni positive¹² (le c.d. "quote rosa") a favore delle donne.

Questa introduzione è stata, infatti, fortemente contrastata in virtù di una rigorosa lettura del rapporto tra il primo e il secondo comma dell'art.

nei processi decisionali: vincoli giuridici e auspici politici, in *La parità dei sessi nella rappresentanza politica*, cit., 148 ss.; S. NICCOLAI, *I rapporti di genere*, cit., 573 ss.; B. PEZZINI, *Novità nelle politiche comunitarie di genere*, in *Qual. cost.*, 2007, 179 ss.; G. BRUNELLI, *Donne e politica*, cit., 87 ss.; C. SALAZAR, *Divieto di discriminazioni in base al sesso e azioni positive a favore delle donne tra diritto interno e diritto dell'Unione europea*, di prossima pubblicazione in *Trattato di diritto amministrativo* diretto da G. Santanello, 61 ss. del paper, A. DONÀ, *Pari opportunità*, cit., 21 ss.

¹⁰ E ciò attraverso una complessa rete di interventi normativi oggi raccolti nel Codice delle pari opportunità emanato con d. lgs. 11 aprile 2006, n. 198.

¹¹ Fra i possibili esempi v. quello dell'Argentina, oggi guidata da una donna, Fernandez Kirchner, e quello del Mozambico dove fino al 2010 è stata Capo di Stato un'altra donna, Luísa Diogo.

¹² E cioè, secondo il significato che si attribuisce a tali interventi, di misure *voluntariamente diseguali*, volte ad eliminare, o almeno a ridurre, le conseguenze sfavorevoli derivanti dall'appartenenza a gruppi che si considerano socialmente svantaggiati. V. G. BRUNELLI, *L'alterazione del concetto di rappresentanza politica: leggi elettorali e "quote" riservate alle donne*, in *Dir. e soc.*, 1994, 548.

In generale, sulle origini delle azioni positive e sui problemi della loro applicazione nel nostro ordinamento v. fra i numerosissimi contributi, M. AINIS, *Azioni positive e principio di uguaglianza*, in *Giur. cost.*, 1992, 582 ss.; A. D'ALOIA, *Uguaglianza sostanziale e diritto diseguale. Contributo allo studio delle azioni positive nella prospettiva costituzionale*, Padova, 2002.

Il difficile cammino delle pari opportunità nell'attuazione dell'art. 51 Cost.

1503

3 Cost. e, a sua volta, del rapporto tra quest'ultima disposizione e l'art. 51 Cost.¹³ E ciò in ragione del palese conflitto che si veniva a determinare tra tali misure e il contenuto che si vuole tradizionalmente posto a fondamento del concetto di rappresentanza, il quale impone una concezione della stessa di tipo generale, che esclude ogni collegamento con interessi frazionati e particolari¹⁴.

In tale prospettiva, si faceva notare¹⁵ come, sia pure ammessa l'introduzione nel nostro ordinamento di "azioni positive" volte a riequilibrare, in nome dell'art. 3, secondo comma, della Costituzione, la situazione di svantaggio che grava sul genere femminile nei vari settori della società civile, le stesse "azioni" dovessero ritenersi, invece, rigorosamente precluse in tutti quei campi in cui il principio di uguaglianza formale risultasse rafforzato da precisi e puntuali divieti alla sua deroga espressi in altre norme costituzionali: per quanto qui ci riguarda, l'accesso ai pubblici uffici e alle cariche elettive. "Eccezioni", dunque, all'"eccezione" a sua volta prevista dal secondo comma dell'art. 3 Cost.

Si metteva, quindi, in evidenza¹⁶ come detti provvedimenti, proprio in quanto concepiti quali rimedi posti a favore di entità collettive (le donne appunto), finissero per introdurre, nel delicato meccanismo della rappresentanza, istanze che, proprio in quanto particolari e frazionate, non solo si ponevano in contrasto con le forme tradizionali con le quali essa si esprime, ma esponessero la medesima ad un ulteriore e disordinato frazionamento a fronte del possibile emergere di richieste sempre

¹³ V. in particolare G. BRUNELLI, *L'alterazione del concetto di rappresentanza politica*, cit., 545; F. LANCHESTER, *Rappresentanza, responsabilità e tecniche di espressione del suffragio. Nuovi saggi sulle votazioni*, Roma, 1990; M. AINIS, *Azioni positive e principio di uguaglianza*, cit., 588 ss.; ID., *La riforma dell'art. 51 Cost. e i suoi riflessi nell'ordinamento*, in *La parità dei sessi*, cit., 34; G. CHIRIA, *La "pari opportunità" elettorale dei sessi nella forma degli statuti regionali speciali*, in *Giur. cost.*, 2001, 839 ss.

¹⁴ V. in particolare G. BRUNELLI, *L'alterazione del concetto di rappresentanza*, cit., 561 ss.; EAD., *Le "quote" riprendono quota? (A proposito di azioni positive in materia elettorale regionale)*, in *Le regioni*, 2001, 538 ss.

Sui profili legati all'interpretazione del concetto di rappresentanza v. oltre la voce di D. NOCCHIA e R. CAURRO, *Rappresentanza politica*, in *Encic. dir.*, vol. XXXVIII, Milano, 1987, 543 ss.; i saggi contenuti in N. ZANONI, F. BIONDI (a cura di), *Partecipazione e vicende attuali della rappresentanza e della responsabilità politica*, Milano, 2001; L. CARLASSARE (a cura di), *Democrazia, rappresentanza, responsabilità*, Padova, 2001.

¹⁵ V. M. AINIS, *Azioni positive e principio di uguaglianza*, cit., 607 ss.; ID., *L'eccezione e la sua regola*, in *Giur. cost.*, 1993, 892 ss.

¹⁶ V. M. AINIS, *L'eccezione e la sua regola*, cit., 891.

nuove e diverse, rispetto alle quali si vantassero identiche pretese rappresentative¹⁷.

Obiezioni, queste, indiscutibilmente ricche di una loro pregnanza. E ciò anche a non tenere conto dell'obiezione principale, avanzata da chi contestava la indimostata pretesa che tali interventi potessero comunque assicurare la migliore tutela di interessi (quelli delle donne) che, in quanto trasversali ai due generi, non sarebbero risultati favoriti da una maggiore presenza femminile nei luoghi deputati alla decisione politica¹⁸.

Vero è che l'evoluzione di questa problematica ha, nel tempo, sostanzialmente azzerato questi rilievi¹⁹.

Decisiva in tal senso è stata la consapevolezza che la questione, ben lontano dal riguardare un gruppo di soggetti discriminati (costituendo le donne metà della popolazione), attenesse piuttosto alla realizzazione di una migliore "qualità" della rappresentanza medesima, che — come l'esperienza di altri Paesi insegna²⁰ — non può che risultare arricchita dalla contestuale presenza di soggetti naturalmente portatori di esigenze e punti di vista diversi²¹.

E, tuttavia, quelle obiezioni facevano ancora da sfondo alle prime "azioni positive" comparse in Italia con le riforme elettorali approvate nella prima metà degli anni novanta dello scorso millennio²².

¹⁷ Sul punto v. di recente A. D'ALCIVA, *Le "quote" elettorali in favore delle donne: il "nuovo" contesto costituzionale e il "precedente" n. 422 del 1995*, in *La partita dei sessi nella rappresentanza politica*, cit., 63; F. ABBONDANTE, *La partecipazione politica*, cit., 106.

¹⁸ V. G. BRUNELLI, *op. cit.*, 564-565.

¹⁹ Per una ricostruzione di questo dibattito v. A. D'ALCIVA, *Eguaglianza sostanziale e diritto irregolare*, cit., 221 ss.; G. BRUNELLI, *L'alterazione del concetto di rappresentanza*, cit., 561 ss.

Critica, invece, da sempre su tali perplessità e timori L. CARLASSARE, *La rappresentanza femminile. Principi, formalità ed effettività*, in F. BINARI, A. DEL RE (a cura di), *Genere e democrazia. La cittadinanza delle donne a cinquant'anni dal voto* Torino, 1997, 86 ss.

²⁰ Per un'analisi comparata v. gli autori citati alla nota n. 3.

²¹ Con ciò dando ampio spazio alla posizione già sostenuta da L. CARLASSARE, *La rappresentanza femminile*, cit., 87. V. sul punto, di recente A. D'ALCIVA, *Le "quote" elettorali*, cit., 64.

²² V. le disposizioni contenute nelle leggi elettorali approvate tra il 1993-95 in materia di elezioni sia politiche che amministrative e, segnatamente, l'art. 5, co. 2, ultimo periodo, e l'art. 7, co. 1, ultimo periodo della legge n. 81/1993 (così come modificati dalla legge n. 415/1993), relativa all'elezione diretta del sindaco, del presidente della provincia, nonché del consiglio comunale e provinciale; l'art. 4, co. 2, ultimo periodo, della legge n. 277/1993, relativa all'elezione della Camera dei deputati ed, infine, l'art. 1, co. 6,

Due, e fra loro diverse, le ipotesi previste.

La prima, più neutra e meno incisiva, compariva — con formule pressoché analoghe — nelle leggi elettorali riguardanti il rinnovo dei consigli comunali, provinciali e regionali²³. Essa prevedeva che nelle liste dei candidati nessuno dei due sessi potesse essere rappresentato in misura superiore ad una quota che veniva predeterminata in ciascuna delle leggi in questione²⁴.

La seconda, ben più netta, era prevista nella legge relativa alle elezioni per la Camera dei deputati²⁵. Essa introduceva "un'azione positiva" vera e propria, che imponeva alle liste presentate ai fini dell'attribuzione dei seggi in ragione proporzionale — se composte da più di un nome — di comprendere "candidati e candidate in ordine alternato"²⁶.

Tale previsione, infatti, a differenza della prima, combinata con il metodo della lista bloccata, appariva in qualche modo idonea ad assicurare un qualche risultato a favore delle candidate che risultassero collocate ai livelli più alti della lista.

Ferma la posizione della Corte²⁷ che, investita della questione di costituzionalità di alcune delle norme sopra richiamate²⁸, ne dichiarava l'illegittimità e, in via consequenziale, investiva dello stesso giudizio tutte le disposizioni in esame²⁹, vanificando, in un'unica soluzione, le scelte ap-

della legge n. 43 del 1995, relativa all'elezione dei consigli regionali. A commento delle quali v. A. PRZORUSSO, E. ROSSI, *Le azioni positive in materia elettorale*, in B. BECALLI (a cura di), *Donne in quota*, Milano, 1999, 170 ss.

²³ V. rispettivamente la legge n. 81 del 1993 e la legge n. 43 del 1995.

²⁴ V. l'art. 5, co. 2, ultimo periodo e l'art. 7, co. 1, ultimo periodo (così come modificati dalla legge n. 415 del 1993) della legge n. 81 del 1993 e l'art. 1, co. 6, della legge n. 43 del 1995.

²⁵ V. legge n. 277 del 1993.

²⁶ V. art. 4, co. 2, ultimo periodo, legge n. 277 del 1993.

²⁷ V. Corte costituzionale, sentenza n. 422 del 1995.

²⁸ E, segnatamente, l'art. 5, co. 2, della legge n. 81 del 1993 sull'elezione diretta del sindaco, del presidente della provincia, del consiglio comunale e del consiglio provinciale.

²⁹ Disposizioni che, si è detto, apparivano fra loro assai diverse dal momento che solo la norma relativa alla legge per l'elezione della Camera dei deputati (con la combinazione del metodo della lista bloccata e dell'ordine alternato dei candidati) risultava idonea ad assicurare un qualche risultato elettorale, mentre le altre disposizioni apparivano ben lontane dal garantire un esito analogo.

Sotto tale profilo, si è messo anzi in evidenza come l'estensione operata dalla Corte del giudizio di illegittimità a tutte le norme in questione fosse stata unicamente suggerita

pena operate dal legislatore. Il quale, non senza difficoltà e contrasti³⁰, aveva cominciato a sperimentare, anche in riferimento al delicatissimo piano della politica, operazioni di *pari opportunità*, fino ad allora introdotte soltanto nel mondo del lavoro³¹.

Né si può dire che la pronuncia della Corte giungesse in qualche modo inaspettata.

Il giudice italiano, infatti, del tutto in linea con i suoi omologhi europei³², ribadiva una posizione assai diffusa in quel momento, la quale, pur dalla precisa volontà di sindacare, prima ancora della norma impugnata, le disposizioni contenute nella legge per l'elezione della Camera dei deputati.

L'accolgimento della questione, risultava, dunque, per il giudice costituzionale l'unica strada percorribile per arrivare a tali disposizioni, utilizzando, con notevole forza, lo strumento dell'illegittimità consequenziale (v. L. CARLASSARE, *La rappresentanza femminile*, cit., 84 e s. Sul punto v. anche A. D'ALIOA, *Eguaglianza sostanziale*, cit., 391; A. PIZZORUSSO, E. ROSSI, *Le azioni positive*, cit., 182; F. MEOLA, *Riforma del sistema elettorale*, cit., 298).

³⁰ La norma, poi impugnata di fronte alla Corte costituzionale, era stata oggetto di un lungo e tormentato iter legislativo.

Nella sua prima formulazione, infatti, essa, dando conto delle perplessità espresse durante il dibattito parlamentare, prevedeva che nelle liste dei candidati nessuno dei due sessi potesse di norma essere rappresentato in misura superiore a due terzi. Una disposizione, dunque, che, così formulata, poteva assumere un carattere non vincolante ma piuttosto programmatico e di indirizzo.

L'ambigua formulazione della disposizione aveva subito suscitato seri problemi interpretativi che ne avevano reso difficile l'applicazione e che erano stati definitivamente risolti solo con una sua modifica successiva che vedeva eliso l'ambiguo riferimento alle modalità della sua applicazione.

Sulle questioni sorte intorno a questa disposizione e, più in generale, sullo svolgimento del dibattito parlamentare intorno alle misure previste nelle nuove leggi elettorali per il riequilibrio della rappresentanza di genere v. G. BRUNELLI, *L'alienazione del concetto di rappresentanza*, cit., 573 ss.; A. PIZZORUSSO, E. ROSSI, *Le azioni positive*, cit., 171 ss.

³¹ Per un esame generale delle disposizioni in materia di pari opportunità nel mondo del lavoro v. A. D'ALIOA, *Art. 37, in Commentario alla Costituzione*, cit., 157 ss.; C. SALAZAR, *Divieto di discriminazioni*, cit., 24 del paper, EAD, *Pari opportunità*, cit., 4086 e s.

³² La decisione della Corte italiana riteneva, infatti, l'orientamento già espresso sui problemi delle pari opportunità dalla Corte di giustizia delle Comunità europee, con una pronuncia pressoché contemporanea in materia di parità di trattamento tra uomini e donne nel pubblico impiego (caso Kalanke del 17 ottobre 1995; causa C-450/93, Kalanke c. Freie Hansestadt Bremen, in *Foro it.*, 1998, IV, 295 ss.). Il *Conseil constitutionnel*, quale che anno prima, aveva, allo stesso modo, dichiarato incostituzionali analoghe disposizioni in leggi elettorali (decisione n. 82-146 del 18 novembre 1982, in *AJDA*, 1983, 74 ss. e 128 s.). Su cui v. ampi riferimenti, rispettivamente, in M. V. BALLESTRENO, *Azioni positive e quote nel giudizio di due Corti*, in S. SCARONI (a cura di), *Le pari opportunità*

facendosi carico degli squilibri che caratterizzano il rapporto tra i due sessi, appariva molto cauta nell'applicarne i rimedi, non rinunciando, anche in settori meno "sensibili" di quelli della politica, a giudizi di congruità e bilanciamento che tenevano in egual conto le pretese e le aspettative di entrambi i generi³³.

Fedele a tale posizione, la Corte, senza nemmeno evocare argomentazioni che si richiamassero ai canoni della rappresentanza³⁴, costruì la sua decisione facendo unicamente perno sulla mera violazione degli artt. 3 e 51 della Costituzione.

Essa mise così in evidenza come tali disposizioni, rigorosamente impostate sull'assoluta indifferenza dei due sessi quale requisito di eleggibilità, si ponevano in contrasto con qualsiasi intervento che venisse a scalfire la perentorietà di tale preclusione; sia pure esso riferito (come, appunto, facevano le norme oggetto di esame) non alla "eleggibilità", ma ai soli requisiti della "candidabilità".

Quest'ultima considerata dalla Corte quale "condizione pregiudiziale e necessaria" per poter essere eletto e, quindi, quale elemento inscindibilmente collegato al godimento del diritto riconosciuto a "tutti" i cittadini dal primo comma dell'art. 51 Cost.

Da ciò la dichiarata contrarietà a Costituzione di ogni tipo di quota e la sua incompatibilità con le finalità indicate al secondo comma dell'art. 3, in quanto - come ancora volle sottolineare il giudice costituzionale - non rivolta a "rimuovere ostacoli che (impedivano) alle donne di raggiungere determinati risultati, bensì ad attribuire loro direttamente quei medesimi risultati"³⁵.

Da ciò anche l'inascoltato richiamo a partiti e a gruppi politici per una autonoma considerazione del problema, che, al di là di qualsivoglia intervento legislativo, favorisse il raggiungimento di una rappresentanza paritaria³⁶.

nella rappresentanza politica e nell'accesso al lavoro. I sistemi di "quote" al vaglio di legittimità, Università di Trento, Quaderni del Dipartimento di scienze giuridiche, Trento, 1997 cit., 37 ss. e in E. PALCI DI SUNI, *Tra parità e differenza*, cit., 206 ss.

³³ Come era accaduto nel caso Kalanke, richiamato alla nota precedente, relativo all'applicazione di azioni positive a favore delle donne in materia di pubblico impiego.

³⁴ V. G. BRUNELLI, *La parità dei sessi nella rappresentanza politica*, cit., 20.

³⁵ V. Corte costituzionale, sentenza n. 422 del 1995, punti 5 e 6 del considerato in diritto.

³⁶ V. Corte costituzionale, sentenza n. 422 del 1995, punto 7 del considerato in diritto.

La chiusura espressa dal giudice costituzionale fu allora oggetto di non poche critiche da parte della dottrina³⁷, che oppose alla Corte l'arbitraria assimilazione di fattispecie fra loro diverse, utilizzando argomentazioni che non risultavano congruenti con tutte le disposizioni dichiarate incostituzionali³⁸.

Si metteva, in particolare, in evidenza come sia pur ritenute legittime le preclusioni volte ad impedire forme di quote rigide in grado di pregiudicare il risultato elettorale (come accadeva per la legge elettorale della Camera, fondata su un sistema a liste bloccate), la stessa preclusione non potesse operare in riferimento alle altre norme. Le quali, limitandosi ad assicurare ai cittadini di entrambi i sessi la possibilità di partecipare alla competizione elettorale³⁹, non solo appartivano del tutto influenti sul suo risultato (mantenendo integro il diritto sancito dall'art. 51 Cost.)⁴⁰, ma anzi, ne favorivano la più corretta attuazione, "promuovendo", nel concreto, le condizioni necessarie per garantire una più giusta rappresentanza dei due sessi⁴¹.

Inutile soffermarsi su tale pronuncia, ormai superata dalla stessa giurisprudenza del giudice costituzionale e dall'intervento di un legislatore che, operando, questa volta, in un fortunato connubio con la Corte medesima⁴², ha reso possibile un sostanziale mutamento di prospettiva⁴³,

³⁷ V. tra i molti, U. DE SIEWO, *La mano pesante della Corte costituzionale sulle "quote" nelle liste elettorali*, in *Giur. cost.*, 1995, 3268 ss.; L. CARLASSABE, *La rappresentanza femminile*, cit., 82 ss.; A. PIZZORUSSO, E. ROSSI, *Le azioni positive in materia elettorale*, cit., 176 ss.; A. D'ALOLA, *Eguaglianza sostanziale*, cit., 389 ss.; G. BRUNETTI, *Elettorato attivo e passivo (e applicazione estesa dell'illegittimità consequenziale) in due recenti pronunce costituzionali*, *Giur. cost.*, 1996, 3272 ss.; G. CINANNI, *Leggi elettorali e azioni positive in favore delle donne*, *ivi*, 3283 ss.; R. TONIATTI, *Identità, eguaglianza e azioni positive: profili e limiti costituzionali della rappresentanza politica preferenziale*, in S. SCARONI (a cura di), *Le pari opportunità nella rappresentanza politica*, cit., 73 ss.; E. ROSSI, *Trà eguaglianza formale ed eguaglianza sostanziale: la sentenza n. 422/1995 nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, *ivi*, 107 ss.

³⁸ V. in particolare L. CARLASSABE, *La rappresentanza femminile*, cit., 84 e s.; G. BRUNETTI, *Elettorato attivo e passivo*, cit., 3278 ss.

³⁹ Anche se le misure di riequilibrio andavano essenzialmente a favorire i cittadini di sesso femminile, che risultavano di fatto sottorappresentati nella competizione elettorale.

⁴⁰ V. U. DE SIEWO, *La mano pesante della Corte costituzionale*, cit., 3270.

⁴¹ V. E. ROSSI, *Trà eguaglianza formale ed eguaglianza sostanziale*, cit., 113.

⁴² V. L. CALIFANO, *Corte e Parlamento in sintonia sulle pari opportunità*, in *Quad. cost.*, 2003, 366 e s.

⁴³ Anche in questo caso, fortemente influenzato dai nuovi impulsi provenienti dalla comunità internazionale. Su cui v. ampiamente M. CARTABIA, *Unione europea e parità dei*

che ha rapidamente modificato il contesto nel quale tale sentenza era maturata.

3. Le nuove riforme costituzionali e la sentenza n. 49 del 2003

Come sappiamo, a pochi anni di distanza da quella pronuncia, sono state approvate ben tre leggi costituzionali con le quali, sia pure con formulazioni diverse⁴⁴, si faceva obbligo al legislatore – locale e nazionale – di promuovere azioni volte al riequilibrio della rappresentanza⁴⁵.

Per prima interveniva la legge costituzionale n. 2 del 2001 di modifica degli statuti speciali, con la quale veniva affidato al legislatore regionale il compito di adottare misure idonee a "promuovere condizioni di parità per l'accesso alle consultazioni elettorali" al fine di "conseguire l'equilibrio della rappresentanza dei sessi".

La legge costituzionale subito successiva⁴⁶, aggiungendo un 7° comma all'art. 117 Cost., estendeva, poi, tale onere anche alle regioni ordinarie, alle quali si affidava l'uguale compito di "promuovere la parità di accesso tra donne e uomini alle cariche elettive".

Infine, la legge costituzionale n. 1 del 2003 ha aggiunto al primo

sessi, cit., 148 ss.; S. NICCOLAI, *I rapporti di genere nella costruzione costituzionale europea*, cit., 573 ss.; B. PEZZINI, *Novità nelle politiche comunitarie*, cit., 179 ss.

⁴⁴ Sulle difformità terminologiche delle leggi costituzionali nn. 2 e 3 del 2001 e n. 1/2003 v. G. BRUNETTI, *La parità dei sessi*, cit., 16 e s.; A. POGGI, *Parità dei sessi e rappresentanza politica negli ordinamenti regionali*, in *La parità dei sessi nella rappresentanza politica*, cit., 133 ss.; L. SALVA, *Le regole sulla partecipazione delle donne in politica: dalle cosiddette "quote rosa" al rinnovato quadro costituzionale*, in *Rass. parl.*, 2008, 94 ss.

⁴⁵ E ciò in analogia ad ordinamenti a noi assai vicini. Il richiamo va, come è noto, al caso francese. A seguito, infatti, di analoghe dichiarazioni di incostituzionalità pronunciate dai *Conseils constitutionnels* riguardanti norme elettorali contenenti azioni di riequilibrio tra i due sessi (v. la decisione n. 82-146 del 18 novembre 1982, già citata alla nota n. 32), e la decisione n. 98-407 del 14 gennaio 1999) è stata approvata una legge costituzionale (la legge costituzionale n. 99-585 del 1999) che, modificando l'art. 3 della Costituzione francese, aggiunge un comma che oggi dispone: "La legge favorisce l'eguale accesso delle donne e degli uomini ai mandati elettorali e alle funzioni elettive".

In seguito a tale riforma è intervenuta la legge n. 2000-493 del 6 giugno 2000 "tendente a favorire l'eguale accesso delle donne e degli uomini ai mandati elettorali e alle funzioni elettive" (su cui v. ampiamente E. PALICI DI SUNI, *Trà parità e differenza*, cit., 205 ss.).

⁴⁶ Legge cost. n. 3 del 2001.

comma dell'art. 51 Cost. l'esplicito riferimento alla necessità di "promuovere con appositi provvedimenti le pari opportunità fra donne e uomini" per l'accesso agli uffici pubblici alle cariche elettive⁴⁷.

È un fatto che, per quanto nessuna delle norme sopra richiamate si riferisce a interventi predeterminati per raggiungere il fine considerato, la questione non poteva non investire direttamente il problema relativo all'introduzione delle "quote elettorali" che, fra i provvedimenti possibili, rappresentano, senza alcun dubbio, gli unici in grado di raggiungere, nell'immediato, i migliori risultati⁴⁸. Ed è, appunto questo, il profilo che ha permesso alla Corte di tornare sull'argomento.

L'occasione fu fornita dalla impugnazione, da parte del Governo, di alcune disposizioni della legge approvata dalla Valle d'Aosta in tema di elezione del consiglio regionale, con le quali si prevedeva la presenza obbligatoria di candidati di entrambi i sessi nelle liste presentate dai partiti; pena l'invalidità di quelle liste che non avessero rispettato tale obbligo⁴⁹.

Proprio in virtù del mutato contesto costituzionale, la Corte respinse, come è noto, la questione⁵⁰ e, allo stesso tempo, non perse l'occasione per fornire al legislatore alcuni principi che permettessero la più corretta attuazione delle nuove disposizioni⁵¹.

Così, in primo luogo, il divieto di ogni riferimento all'appartenenza all'uno o all'altro sesso quale ulteriore requisito di "eleggibilità" e "candidabilità", ma, invece, l'ammissibilità di qualsiasi indicazione che, riguardando la sola formazione delle liste, si collocasse in una posizione *predominata* rispetto alla competizione elettorale, senza inficiare il "contenuto di diritti fondamentali"⁵².

⁴⁷ Tutte disposizioni, dunque, accomunate dall'identico impegno di "promuovere" azioni di riequilibrio dei due sessi.

⁴⁸ V. G. BRUNELLI, *La parità dei sessi*, cit., 14.

⁴⁹ V. la legge della regione Valle d'Aosta n. 21 del 2002, art. 2, co. 2, e art. 7, co. 1.

⁵⁰ V. Corte costituzionale, sentenza n. 49 del 2003.

⁵¹ A commento di questa sentenza v. L. CARLASSARE, *La parità di accesso alle cariche elettive nella sentenza n. 49. La fine di un equivoco*, in *Giur. cost.*, 2003, 364 ss.; S. MABELLINI, *L'equilibrio dei sessi e la rappresentanza politica: reinvio della Corte*, in *ivi*, 372 ss.; M. MONTALTI, *La rappresentanza dei sessi in politica: ritiene rappresentanza "protetta" tra riforme e interpretazioni costituzionali*, in *Le regioni*, 2003, 491 ss.; E. PALICI DI SUNI, *Tra parità e differenza*, cit., 215 ss.

⁵² V. sentenza n. 49 del 2003, punto 3 del considerato in diritto.

L'improporzionalità, poi, di misure "voluntariamente diseguali", come, appunto, la riserva di quote a beneficio dell'uno dei due sessi e, piuttosto, il legittimo richiamo a formulazioni volutamente neutre, dirette indirettamente a sostenere, a seconda dei casi, il genere meno rappresentato⁵³.

Infine, in terzo luogo, la possibilità di prevedere, salvo sempre il limite dell'inviolabilità di diritti fondamentali, ulteriori incentivi. Questi ultimi, sempre possibili, dal momento che – per esplicita ammissione della Corte – gli obblighi previsti dal legislatore valdostano apparivano come "la misura minima di non discriminazione"; come tale, non in grado di incidere in "modo significativo" sull'obiettivo proposto⁵⁴.

Il giudice costituzionale, dissipando così le perplessità suscitate dalla precedente pronuncia, avallava il "sistema delle quote" e, pur rimanendo fermamente contrario all'introduzione di dispositivi "rigidi e premiali", legittimava definitivamente l'introduzione nel nostro ordinamento di misure a carattere "antidiscriminatorio"⁵⁵ che, senza offrire opportunità o vantaggi a favore dell'uno o dell'altro sesso, permettevano di riequilibrare (oggi a favore delle donne e domani del sesso che risultasse sottorappresentato) i meccanismi della rappresentanza che apparissero, sotto questo profilo, deficiari.

L'apporto offerto dalla Corte all'attuazione delle nuove disposizioni costituzionali sembrò, allora, rappresentare il miglior avvio di quelle riforme.

In realtà, il fortunato connubio che si era venuto a realizzare tra Corte e Parlamento, non ha, invece, prodotto gli esiti sperati. Esso è rimasto, se mai, a testimoniare una tappa – sia pure la tappa più importante – del tormentato cammino verso la parità di accesso alle consultazioni elettorali, deludendo le aspettative che si erano allora create.

Vero è che, all'indomani di quella pronuncia, in osservanza dei principi appena dettati dal giudice costituzionale, il Parlamento approvava la

⁵³ V. sentenza n. 49 del 2003, punto 3.2 del considerato in diritto.

⁵⁴ V. sentenza n. 49 del 2003, punto 4.1 del considerato in diritto.

⁵⁵ Secondo la distinzione, a suo tempo fatta da L. CARLASSARE, tra azioni positive vere e proprie e provvedimenti meramente antidiscriminatori (L. CARLASSARE, *Rappresentanza femminile*, cit., 84).

Sulla differenza fra azioni positive ed azioni antidiscriminatorie v. di recente B. PEZZINI, *L'uguaglianza uomo-donna come principio anti-discriminatorio e come principio anti-s subordinazione*, in *Scritti in onore di Lorenza Carlassare. Il diritto costituzionale come regola e limite al potere*, vol. III. *Dei diritti e dell'uguaglianza*, Napoli, 2009, 1141 ss.

legge n. 90 del 2004, recante "Norme in materia di elezioni del Parlamento europeo"⁵⁶. Tale legge, sullo sfondo di un sistema proporzionale puro⁵⁷, fa divieto all'insieme delle liste circoscrizionali aventi un medesimo contrassegno di rappresentare uno dei due sessi in misura superiore ai due terzi dei candidati e prevede, in ogni caso, l'inammissibilità delle liste circoscrizionali, composte da più di un candidato, che non contengono la presenza di entrambi i sessi (art. 3, co. 1 e 2).

A garanzia del rispetto della riserva sancita da queste disposizioni, la stessa legge prevede, poi, sanzioni pecuniarie a carico delle forze politiche che non abbiano osservato la percentuale prevista.

Nel caso in cui si verificchi tale ipotesi, si stabilisce, inoltre, che la somma ricavata sia riversata a favore di quelle forze che abbiano ottenuto, fra i propri eletti, candidati di entrambi i sessi con una percentuale superiore ad un terzo⁵⁸.

E, tuttavia, nonostante questo importante precedente, esso non ebbe seguito nella legislazione subito successiva.

Nessun riferimento all'equilibrio della rappresentanza di genere è contenuto, invero, nella successiva legge n. 270 del 2005, recante "Modifiche alle norme per l'elezione della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica"⁵⁹. E questo nonostante che, proprio sulla scia dei fatti appena descritti⁶⁰, il problema fosse stato posto fin da subito all'ordine del giorno del dibattito parlamentare.

Malgrado l'ampia discussione che pure si accese intorno a questi temi, nessuna norma fu inserita a riguardo ed, anzi, tale assenza apparve addirittura il frutto di una pervicace volontà in senso contrario.

Esplicita fu, infatti, l'opposizione al tentativo portato avanti dall'allora ministro delle pari opportunità, Stefania Prestigiacomo, di aggiungere un emendamento che mirava ad introdurre nelle liste elettorali l'obbligo di presenza di entrambi i sessi, con una misura minima di almeno un quarto.

⁵⁶ V. Legge n. 90 del 2004, recante "Norme in materia di elezioni del Parlamento europeo e altre disposizioni inerenti ad elezioni da svolgersi nell'anno 2004".

⁵⁷ Secondo le disposizioni previste nella legge n. 18 del 1978, concernente l'elezione dei membri del Parlamento europeo spettanti all'Italia.

⁵⁸ V. art. 3, co. 2 e 3, legge n. 90 del 2004.

⁵⁹ V. legge n. 270 del 2005.

⁶⁰ V. la sentenza della Corte costituzionale n. 49 del 2003, la riforma dell'art. 51 Cost. appena approvata con la legge cost. n. 1 del 2003 ed, infine, l'approvazione della legge n. 90 del 2004 sulle elezioni del Parlamento europeo.

Tale emendamento non solo non passò, ma fu addirittura clamorosamente respinto con un voto *bipartisan*, che registrò un'ampia convergenza delle forze politiche impegnate in quel dibattito⁶¹.

Nè migliore destino toccò al progetto che, ancora pendente l'*iter* di formazione della legge, fu presentato dal Governo, su iniziativa dello stesso ministro⁶², per recuperare l'emendamento appena respinto, trasferendone i contenuti in un autonomo testo legislativo.

Il progetto, che certo non si distinse per una rapida approvazione, non riuscì a concludere il suo *iter* a causa della fine prematura della legislatura⁶³; con l'immediato effetto di fare registrare una ancora scarsa presenza delle donne tra le fila degli eletti usciti dalla successiva tornata elettorale⁶⁴ e con l'ulteriore conseguenza di rinviare a tempi futuri l'introduzione di provvedimenti ancora inspiegabilmente assenti nella disciplina delle più importanti competizioni elettorali.

4. Le novità introdotte dalle leggi elettorali regionali

Meglio sono andate le cose a livello regionale, anche se, come vedremo, la soluzione del problema risulta, alla fine, più complessa di quanto si poteva immaginare.

A differenza, infatti, di ciò che era accaduto a livello nazionale, il tema delle pari opportunità tra i due sessi era da tempo nell'agenda degli organi locali, alcuni dei quali ne avevano già fatto un proprio obiettivo nella legislazione approvata prima delle riforme costituzionali⁶⁵.

⁶¹ V. sull'intera vicenda G. CERRINA FERONI, *Democrazia nei partiti*, cit., 182; M. DAMICO, *Il dibattito sulla riforma elettorale: non dimentichiamoci del problema della presenza femminile*, in *www.formcostrazionale.it*.

⁶² Il progetto, presentato dall'allora ministro per le pari opportunità Prestigiacomo, era stato adottato dal Consiglio dei ministri nella seduta del 18 novembre 2005. Esso, dopo essere stato approvato dal Senato l'8 febbraio 2006, passava alla Camera, ma non concludeva l'*iter* di approvazione per la fine anticipata della legislatura.

⁶³ Su cui v. puntualmente I. SALISA, *Le regole sulla partecipazione*, cit., 104, nota n. 63; L. MEZZETTI, *Il non felice epilogo delle "quote rosa"*, in *Quadr. cost. 2006*, 337 ss.

⁶⁴ Sui risultati di quelle elezioni v. G. CERRINA FERONI, *Democrazia nei partiti*, cit., 182.

⁶⁵ V. sul punto P.L. PERRUCCI, *Democrazia partitica*, cit., 546; A. POGGI, *Partiti dei sessi e rappresentanza politica*, cit., 124 ss.; M.C. GRISOLLA, *Art. 55. Commissione per le pari opportunità*, in P. CARETTI, M. CARLI, E. ROSSI (a cura di), *Statuto della regione Toscana. Commentario*, Torino, 2005, 269 ss.

I principi espressi in quelle riforme hanno così trovato una immediata rispondenza nei nuovi statuti⁶⁶ e nelle leggi elettorali⁶⁷ che, per la prima volta, a norma del modificato art. 122, co. 1, della Costituzione, hanno dettato un'autonomia disciplinaria in materia⁶⁸.

Da un esame generale delle normative in questione⁶⁹ (comprendendo

⁶⁶ V. G. BRUNELLI, *Pari opportunità*, cit., 2; M. C. GRISOLLA, *op. cit.*, 271 e s.; I. SALSA, *Le regole sulla partecipazione*, cit., 97 ss. Più di recente, E. CATIELANI, *Statuti regionali e tutela del principio delle pari opportunità: prime leggi regionali di attuazione*. Relazione al convegno "La Costituzione italiana e i diritti delle donne", Pisa, 23 aprile 2009 ed ora pubblicato in R. BIANCHIARI (a cura di), *Genere e partecipazione*, Pisa, 2009.

⁶⁷ Nove le regioni ordinarie che hanno fino ad oggi approvato una nuova legge elettorale. Esse sono, in ordine di tempo, la Toscana (legge reg. n. 25 del 2004), le Marche (legge reg. n. 27 del 2004, così come modificata dalla legge n. 5 del 2005), l'Abruzzo (legge reg. n. 42 del 2004), la Calabria (legge reg. n. 1 del 2005), il Lazio (legge reg. n. 2 del 2005), la Puglia (legge reg. n. 2 del 2005), la Campania (legge reg. n. 4 del 2009), l'Umbria (legge reg. n. 2 del 2010), la Basilicata (legge reg. n. 3 del 2010, così come modificata dalla legge reg. n. 19 del 2010).

In realtà la Toscana ha approvato ben quattro leggi regionali: oltre alla legge reg. n. 25 del 2004 recante "Norme per l'elezione del Consiglio regionale e del Presidente della Giunta regionale", la legge reg. n. 74 del 2004, recante "Norme sul procedimento elettorale relativo alle elezioni per il Consiglio regionale e per l'elezione del Presidente della Giunta regionale della Toscana", la legge reg. n. 70 del 2004, recante "Norme per la selezione dei candidati e delle candidate alle elezioni per il Consiglio regionale e alla carica di Presidente della Giunta regionale della Toscana" (la quale ha introdotto la disciplina delle c.d. "elezioni primarie"). Infine la legge reg. n. 50 del 2009, recante "Modifiche alla legge regionale 13 maggio 2004 n. 25".

Tutte le leggi sopra citate sono acconunate dall'aver mantenuto un sistema proporzionale con premio di maggioranza che riserva alla coalizione vincente almeno il 55% dei seggi in Consiglio. Va aggiunto, tuttavia che solo tre regioni (Toscana, Marche e Campania) hanno approvato un'organica legge elettorale, mentre le altre regioni hanno preferito intervenire sulla legislazione nazionale, modificandola parzialmente.

Alle leggi sopra richiamate si aggiungono, poi, le leggi elettorali delle due regioni speciali: la Valle d'Aosta (legge reg. n. 21 del 2002, impugnata di fronte alla Corte costituzionale; e la legge reg. n. 22 del 2007) e la Sicilia (legge reg. n. 7 del 2005).

⁶⁸ V. per un'analisi di queste discipline, F. DRAGO, *Elezioni regionali: lo stato dell'arte sulla legislazione elettorale regionale, in *www.federalismi.it**

G. BRUNELLI, *Pari opportunità*, cit., 3 ss.; A. POGGI, *Parità dei sessi e rappresentanza*, cit., 128 ss.; E. CATIELANI, *La legislazione elettorale regionale, con riferimento al principio di pari opportunità*, in P. CAIRETTI (a cura di), *Osservatorio sulle fonti (2005)*, Torino, 2006, 164 ss.; Id., *Statuti regionali*, cit., 10 ss. del paper; D. FUMICELLI, *Il sistema elettorale nelle regioni a statuto ordinario a dieci anni dalla legge costituzionale n. 1 del 1999. Poche novità, un'occasione persa?*, in *www.osservatoriosullefonti.it*, n. 3/2009; M. CAPELLI, *La nuova legge elettorale della regione Campania*, cit.

⁶⁹ V. però, per un'analisi puntuale, E. CATIELANI, *Statuti regionali*, cit., 10 ss. del paper.

in esso anche le leggi approvate da due regioni speciali⁷⁰), emerge un panorama assai articolato che va dalla previsione più blanda prevista dalla legge elettorale della Calabria⁷¹ (la quale, sulla falsariga della legge valdostana del 2002, si limita a prevedere il mero obbligo della presenza di candidati di entrambi i sessi nelle liste elettorali)⁷², alle previsioni, ben più incisive ed efficaci, contenute nella legge elettorale della Sicilia (che arriva a stabilire che i candidati di ogni lista devono essere inseriti in ordine alternato fra uomini e donne)⁷³.

Altre regioni si sono mosse su soluzioni intermedie. Così la Valle d'Aosta ha stabilito, nella sua nuova legge elettorale, che "in ogni lista di candidati all'elezione del consiglio regionale ogni genere non possa essere rappresentato in misura inferiore al 20 per cento, mentre Abruzzo, Marche, Puglia, Lazio, Toscana, Campania ed Umbria hanno alzato la soglia minima al 30 per cento dei candidati dello stesso sesso"⁷⁴.

Diverse anche le sanzioni previste a carico dei partiti e delle forze politiche che non rispettino le quote stabilite.

Sotto tale profilo, metà delle regioni⁷⁵ prevedono la mera riduzione del rimborso ottenuto per le spese elettorali. L'altra metà⁷⁶ ha adottato la più incisiva sanzione dell'inaammissibilità della lista che non rispetta la proporzione di genere prescritta.

Discorso a parte merita la legge elettorale della Campania, che, approvata all'inizio del 2009⁷⁷, adotta soluzioni assai evolute ed incisive: talmente evolute ed incisive da non passare al vaglio del Governo, che ha subito promosso giudizio di legittimità di fronte alla Corte costituzionale⁷⁸.

La questione riguarda l'aggiunta all'obbligo della presenza di quote determinate⁷⁹, dell'ulteriore vincolo imposto all'elettore di indicare nella

⁷⁰ La Valle d'Aosta e la Sicilia.

⁷¹ V. legge reg. Calabria n. 1 del 2005.

⁷² V. art. 1, co. 6, legge reg. Calabria n. 1 del 2005.

⁷³ V. art. 2, co. 8, legge reg. n. 7 del 2005.

⁷⁴ V. le rispettive leggi, citate alla nota n. 67.

⁷⁵ V. le citate leggi delle regioni Puglia, Lazio, Umbria, Abruzzo, Sicilia.

⁷⁶ V. le citate leggi delle regioni Calabria, Campania, Marche, Toscana, Valle d'Aosta.

⁷⁷ V. legge reg. n. 4 del 2009, già citata alla nota n. 67. A commento di questa legge

v. M. CAPELLI, *La nuova legge elettorale della Regione Campania*, cit.

⁷⁸ V. la delibera del Consiglio dei ministri del 21.05.09, reperibile in *www.affariegionali.it*.

⁷⁹ V. art. 10, co. 2 e 3, che sancisce, pena l'inaammissibilità, l'obbligo della presenza,

scheda, nel caso si esprimano due preferenze, candidati appartenenti ai due generi (pena l'annullamento della seconda preferenza)⁸⁰.

Una previsione, questa, che poteva ragionevolmente essere letta quale serio limite alla libertà di voto, oltre che contravvenire alla precisa indicazione della Corte che ha sempre ritenuto inammissibili previsioni volte non a fornire uguali *chances*, ma piuttosto a limitare il diritto di elettorato attivo e passivo, previsto direttamente nella Costituzione⁸¹.

Il giudice costituzionale ha, tuttavia, respinto la questione con una pronuncia⁸² che rappresenta l'ultima espressione di un indirizzo giurisprudenziale che appare ormai decisamente impronotato ad un netto favore verso disposizioni dirette al riequilibrio dei generi nel sistema elettorale⁸³.

In breve sintesi il ragionamento della Corte.

La disposizione impugnata – ha dichiarato il giudice costituzionale – non altera in alcun modo la composizione della rappresentanza regionale, in quanto la medesima disposizione, in guisa di misura promozionale, ma non coattiva⁸⁴, si limita ad introdurre una mera facoltà aggiuntiva, che allarga il ventaglio delle possibili scelte elettorali.

In ogni lista, di candidati appartenenti a ciascuno dei due generi in misura non superiore ai due terzi.

⁸⁰ L'art. 4, comma 3, della legge recita, infatti, "l'elettore può esprimere, nelle apposite righe della scheda, uno o due voti di preferenza, scrivendo il cognome ovvero il nome ed il cognome dei due candidati compresi nella lista stessa. Nel caso di espressione di due preferenze, una deve riguardare un candidato di genere maschile e l'altra un candidato di genere femminile della stessa lista".

La legge aggiunge anche alcune previsioni dirette a salvaguardare una eguale visibilità di tutti i candidati, imponendo ai soggetti politici l'ulteriore obbligo di assicurare, nei programmi di comunicazione politica e nei programmi autogestiti offerti dalle emittenti radiotelevisive, la presenza paritaria di candidati di entrambi i generi (v. art. 10, co. 4).

⁸¹ Così come richiamato sia nella sentenza n. 422 del 1995 che nella sentenza n. 49 del 2003.

Contro tale interpretazione e a favore, invece, della legittimità di questa disposizione v. M. CAPELLI, *op. cit.*, 10 ss.

⁸² V. Corte costituzionale, sentenza n. 4 del 2010.

⁸³ A commento di questa pronuncia, v. M. RAVERRARA, "Preferenza di genere": azione positiva o norma antidiscriminatoria?, in *www.federalismi.it*; L. CALIFANO, *L'assenso*, cit.; G. FERRI, *Le pari opportunità fra donne e uomini nell'accesso alle cariche elettive e la "preferenza di genere" in Campania*, in *www.formicostituzionale.it*; M. CAPELLI, *La promozione della democrazia*, cit.

⁸⁴ V. M. RAVERRARA, "Preferenza di genere", cit., 3.

In tali termini – ha proseguito la Corte – non solo la norma in esame non viola la libertà di voto dal momento che "l'elettore può decidere di non avvalersi di questa ulteriore possibilità che gli viene data in aggiunta al regime ormai generalizzato della preferenza unica, e scegliere indifferentemente un candidato di genere maschile o femminile", ma risulta rispettosa anche del diritto di elettorato passivo. E ciò nella misura in cui – ha concluso il giudice costituzionale – non vi sono, in base alla norma censurata, candidati più favoriti o più svantaggiati rispetto ad altri, ma solo una uguaglianza di opportunità particolarmente rafforzata da una norma che promuove il riequilibrio di genere nella rappresentanza consiliare⁸⁵.

Nulla quaestio, dunque, sulla legittimità di tale disciplina, che ha dimostrato tutta la sua efficacia nelle ultime elezioni regionali, nelle quali la Campania ha visto sensibilmente aumentare il numero delle donne nel consiglio: da due a quattordici⁸⁶, divenendo, così, la regione "più rosa"⁸⁷.

E, tuttavia, nonostante ciò, non si è mancato di sottolineare⁸⁸, in una prospettiva più generale, come proprio l'adozione di disposizioni, apparentemente antidiscriminatorie, ma con caratteri di una vera e propria azione positiva, non solo rischia di rendere tali disposizione *eterne*, alterando a tempo indeterminato la naturale competizione fra gli individui, ma possa, alla fine, dimostrarsi, addirittura pericolosa per un reale incremento del genere femminile nella rappresentanza politica.

Si è così messo in evidenza come tale scelta (allo stesso modo di come è accaduto nel caso affrontato tre anni fa dal Tribunale costituzionale spagnolo)⁸⁹ possa risolversi nella possibile penalizzazione proprio di una maggiore presenza delle donne.

Il caso riguardava l'esclusione, operata dal giudice amministrativo nelle elezioni municipali di Brunete, della lista presentata dalla *Falange Española del Jons* che, a norma dell'art. 44 bis della legge organica del

⁸⁵ V. sentenza n. 4 del 2010, punto 3.3 del considerato in diritto.

⁸⁶ V. V. VIOLA, "Quote rosa: in Campania entrano 14 donne, in *Il Sole 24 ore*, 31.3.2010.

⁸⁷ V. G. FERRI, *op. loc. cit.*

⁸⁸ V. M. CAPELLI, *Promozione della democrazia paritaria*, cit., 14 ss.

⁸⁹ V. sentenza n. 108 e 127 del 2007, richiamata da M. CAPELLI, *Promozione della democrazia paritaria*, cit., 14.

1985⁹⁰, non aveva rispettato (questa volta a favore delle donne) la quota minima del 40 per cento per ciascun sesso.

Il giudice costituzionale negò l'*amparo* promosso contro la sentenza del giudice amministrativo, in quanto il partito politico ricorrente non era riuscito a dimostrare l'impossibilità oggettiva di poter candidare un numero sufficiente di uomini⁹¹.

Ma non è questo il punto sul quale vogliamo qui soffermarci.

Quello che preme, invece, sottolineare, al di là della bontà (o meno) delle scelte operate dalla Campania (e dalle altre regioni), è l'inevitabile diversità di trattamento alla quale viene ad essere sottoposto lo stesso genere in ragione della sua collocazione nelle singole realtà territoriali.

Come è stato, infatti, giustamente sottolineato⁹² gli strumenti volti a garantire la parità di accesso nelle competizioni elettorali, essendo strettamente funzionali al godimento di un diritto fondamentale – quello di elettorato passivo – non potrebbero in alcun modo contraddire quel principio di necessaria unitarietà che non solo la Corte costituzionale ha subito richiamato in materia di pari opportunità⁹³, ma ha da tempo ribadito – pur a fronte del mutato contesto costituzionale seguito alla modifica dell'art. 122 Cost.⁹⁴ – in riferimento alle singole discipline locali riguardanti i casi di inelegibilità ed incompatibilità⁹⁵.

Sotto tale profilo, essa ha, infatti, ripetutamente ricordato "l'imprevedibile esigenza di una tendenziale uniformità della disciplina di elet-

⁹⁰ V. IOREG 19 giugno 1985 n. 5.

⁹¹ V. M. CABELL, *op. cit.*, loc. cit.

⁹² V. il richiamo operato, sia pure in senso critico, da G. BRUNELLI, *Pari opportunità*, cit., 6; EAD., *Divieto di discriminazione e diritti di cittadinanza*, in C. CALVIERI (a cura di), *Divieto di discriminazione e giurisprudenza costituzionale*, Torino, 2006, 28.

⁹³ V. Corte costituzionale, sentenza n. 109 del 1993. In essa il giudice costituzionale, risolvendo una controversia avente ad oggetto azioni positive a favore dell'imprenditoria femminile, ne aveva dichiarato la legittimità, ma a condizione che esse garantissero una uniforme applicazione in tutto il territorio nazionale. E ciò al fine di evitare – come la Corte ebbe a sottolineare – il rischio che dette azioni potessero trasformarsi in "fattori (aggiuntivi) di disparità di trattamento, non più giustificate dall'imperativo costituzionale di riequilibrare posizioni di svantaggio sociale legate alla posizione personale dell'essere donna" (punto n. 2.2 del considerato in diritto).

⁹⁴ V. un richiamo alla sentenza in G. BRUNELLI, *Pari opportunità*, cit., 6; EAD., *Le "quote" riprendono quota?*, cit., 536.

⁹⁵ V. art. 122, primo comma, della Costituzione.

⁹⁶ V. da ultimo sentenza n. 283 del 2010 in materia di cause di inelegibilità ed incompatibilità con la carica di consigliere regionale.

torato passivo", subordinando "la possibilità di introdurre discipline regionali differenziate, rispetto a quella nazionale, solo in presenza di particolari situazioni ambientali, che (siano in grado di giustificare) normative autonome"⁹⁶.

Se così è, disposizioni di tal fatta (volte, cioè, a garantire una certa uniformità nella rappresentanza dei due sessi) ben avrebbero potuto essere introdotte già nella legge con la quale, a norma dell'art. 122, primo comma, della Costituzione, il Parlamento ha dettato i principi generali in materia elettorale.

La legge, invece, dimostratasi assai più sensibile al rispetto delle competenze, rispettivamente, assegnate allo Stato e alle regioni⁹⁷, che non alle problematiche legate alle pari opportunità e ai valori da esse messi in gioco, non contiene nulla di più di un generico riferimento alla mera necessità di individuare "un sistema elettorale" che, oltre ad agevolare "la formazione di stabili maggioranze nel Consiglio regionale", assicuri "la rappresentanza delle minoranze": di tutte le minoranze, dunque, compreso il sesso meno rappresentato. E ciò, naturalmente, a condizione che il sesso meno rappresentato (in questo caso il sesso femminile) possa essere legittimamente annoverato fra le *minoranze* richiamate dal legislatore.

Va detto, tuttavia, che è attualmente pendente di fronte alla Camera un progetto⁹⁸ volto ad introdurre una precisa disposizione in tale senso⁹⁹.

Indipendentemente, comunque, dall'esito di tale proposta (o di altre proposte che a questa si aggiungano), mi sembra indubbia la rilevanza

⁹⁶ V. sentenza n. 283 del 2010, punto n. 8 del considerato in diritto.

⁹⁷ Così come ribadito dalla Corte costituzionale nelle sentenze n. 196 del 2003 e n. 2 del 2004.

⁹⁸ V. proposta di iniziativa dei deputati Amici, Ventura ed altri, "Disposizioni per promuovere la rappresentanza di genere nei consigli regionali e degli enti locali", Camera dei deputati, XVI leg., proposta n. 3466.

⁹⁹ La proposta prevede che, nel caso sia prevista la presentazione di candidature per gruppi di candidati, nessuno dei due generi possa essere rappresentato in misura superiore a 2/3. Qualora, invece, la presentazione sia prevista su liste senza espressione di preferenze, non possono esservi più di due candidati consecutivi del medesimo genere.

Essa prevede, inoltre l'obbligo per l'elettore, al quale sia attribuita la possibilità di esprimere più di una preferenza, di indicare candidati di genere diverso (art. 4).

del problema in riferimento a discipline che, proprio in quanto incidenti su diritti fondamentali, "mal tollerano differenti declinazioni"¹⁰⁰.

E, d'altra parte, se pure il Parlamento insistesse nel suo comportamento omissivo, la questione potrebbe giungere alla Corte costituzionale la quale, in conformità al proprio indirizzo giurisprudenziale, ben potrebbe dettare (in sua vece) precisi vincoli al legislatore regionale al fine di creare *quel minimo comune denominatore*, necessario ad evitare macroscopiche disuguaglianze di trattamento all'interno del genere meno rappresentato.

5. *Le prospettive future e gli ostacoli che ancora si frappongono al raggiungimento di una rappresentanza paritaria*

A questo punto è d'obbligo pensare a prospettive future che considerino, anche alla luce dell'esperienza maturata in alcune regioni, nuove ipotesi volte a migliorare e, se del caso, completare le discipline attuali.

Il problema, lo sappiamo, non si risolve ricorrendo al solo meccanismo delle "quote".

Esso investe, più in generale, l'intero sistema elettorale e i congressi che regolano la selezione dei candidati (studi politologici hanno, ad esempio, ampiamente dimostrato come i sistemi di tipo proporzionale siano più favorevoli alle donne¹⁰¹ e come esse siano danneggiate dal meccanismo delle preferenze che non risulti corretto, come è nel caso della legge campana¹⁰²).

Non solo. La questione riguarda anche tutta la *legislazione di contorno*, legata alle forme di pubblicità e visibilità dei singoli candidati, nella quale non dovrebbero mancare previsioni volte a favorire la maggiore competitività del genere meno rappresentato.

Difficile, tuttavia, suggerire le possibili soluzioni.

Queste, infatti, non possono certo esaurirsi nella mera ricerca di provvedimenti in grado di rimuovere gli ostacoli che impediscono di raggiungere l'obiettivo considerato, ma comportano la necessità di pensare a meccanismi che siano in grado di raggiungere un riequilibrio nella rap-

presentanza attraverso una ponderata considerazione delle posizioni soggettive di tutti i soggetti interessati: i destinatari dei trattamenti preferenziali (nel nostro caso le donne), ma anche coloro che, non appartenendo alla categoria svantaggiata, si trovano a subire trattamenti di sfavore che ne diminuiscono legittime aspettative.

Il che, come sappiamo, impone di operare con la massima prudenza e senza mai trascurare il rispetto di quei requisiti di "irretroattività", "giustificazione", "transitorietà", "gradualità" e "ragionevolezza", che sono stati da tempo indicati come indispensabili per una corretta considerazione di qualsivoglia intervento in materia¹⁰³.

In tale ottica, muovendo dai sistemi elettorali in vigore, non vi è dubbio che la soluzione di prevedere "riserve di quote" a favore del genere meno rappresentato è oggi in grado di produrre, sfruttando al massimo la sua "apparente neutralità"¹⁰⁴, un ragionevole risultato con il minor sacrificio possibile.

La natura peculiare di questa misura (che la caratterizza più come azione antidiscriminatoria che come azione positiva vera e propria)¹⁰⁵, ne legittimerebbe addirittura la permanenza nel nostro ordinamento oltre i limiti temporali che si vuole assistano interventi di tal fatta¹⁰⁶.

In prospettiva, si potrebbe se mai pensare (indipendentemente dalla quota di partenza) ad un progressivo raggiungimento di un uguale parametro percentuale tra i due sessi, ma soprattutto, si potrebbero ipotizzare interventi in grado di garantire la massima effettività di misure di tal fatta. E ciò attraverso l'introduzione di regole (quali quella dell'ordine alternato) che non permettano di confinare in posizioni marginali il sesso meno rappresentato, ovvero di aggirare, nel caso di liste bloccate, le maggiori *chances* al medesimo offerte. Ed, ancora, ed in primo luogo, si potrebbe pensare a meccanismi sanzionatori, capaci di costituire reali deterrenti alla violazione di dette regole.

¹⁰³ V. M. ANIS, *Cinque regole per le azioni positive*, in *Quad. cost.*, 1999, 368 ss.

¹⁰⁴ Dal momento che non vi è dubbio che sia il genere femminile il meno rappresentato.

¹⁰⁵ V. quanto già riportato alla nota n. 55.

¹⁰⁶ V. M. ANIS, *Cinque regole*, cit., 370.

Difficile capire cosa pensi il legislatore a riguardo. Mentre, infatti, i consigli regionali non hanno disposto alcun limite temporale, il legislatore nazionale ha espressamente previsto, nella legge sull'elezione del Parlamento europeo, il limite delle due elezioni successive alla sua entrata in vigore quanto all'applicazione delle quote di genere (v. art. 3, co. 1, legge n. 90 del 2004).

¹⁰⁰ V. G. BRUNELLI, *Pari opportunità* cit., 7.

¹⁰¹ Riferimenti in M. CAPELLI, *La nuova legge elettorale*, cit., 11.

¹⁰² V. R. D'ALMONTE, *Il voto di preferenza fa male alle donne*, in *Il Sole 24 ore*, 17.2.2010.

Come l'esperienza ha dimostrato, infatti, la mancanza o l'insufficienza di disposizioni fornite di adeguate sanzioni hanno notevolmente diminuito gli effetti che esse avrebbero potuto realizzare quanto alla maggiore presenza del sesso meno rappresentato.¹⁰⁷

Sotto tale profilo credo non si possa ragionevolmente prescindere dal ricorrere al tanto temuto quanto efficace ricorso alla sanzione dell'immisibilità delle liste che contravvengono agli obblighi imposti dal legislatore. Una sanzione, questa, che, sgombrando il campo da calcoli economici suggeriti dalle sole pene pecuniarie¹⁰⁸, è la sola in grado di precludere, *ab origine*, comportamenti volutamente derogatori.

In alternativa, rimane la possibilità di ricorrere a meccanismi premiali¹⁰⁹ che, opportunamente inseriti nella legislazione elettorale di "contorno"¹¹⁰, potrebbero offrire — se solo forniti di una reale consistenza — rinunciabili vantaggi non solo per le forze politiche che abbiano aderito al obbligo del rispetto della proporzione tra i due generi nella formazione delle liste, ma anche per quelle forze che abbiano ottenuto i migliori risultati quanto alla elezione dei candidati del genere meno rappresentato.¹¹¹

Ed, infine, ma non ultimi, non si dovrebbero trascurare provvedimenti volti a sostenere, durante la campagna elettorale, la maggiore visi-

¹⁰⁷ V. quanto già richiamato alla nota n. 4.

¹⁰⁸ Non vi è dubbio, infatti, che si può sempre preferire di essere assoggettati ad una pena pecuniaria piuttosto che osservare gli obblighi previsti dalla legge.

¹⁰⁹ V. in questo senso R. BIN, *Donne e autorferenzialità delle politiche*, in *La parità dei sessi nella rappresentanza politica*, cit., 44.

¹¹⁰ La legislazione, cioè, relativa ai contribuenti e ai rimborsi per le spese elettorali. Su cui v. ancora R. BIN, *op. cit.*, loc. cit.

¹¹¹ E cioè intervenendo sulla disciplina relativa ai rimborsi elettorali a favore dei partiti politici, nella quale dovrebbero trovare voce i meccanismi "premiati" richiamati nel testo e/o intervenendo sugli stessi regolamenti parlamentari. In tale contesto, si potrebbero prevedere premi consistenti al gruppo politico che si sia dimostrato più attento ad offrire pari possibilità ai due generi, raggiungendo i migliori risultati.

Ma, ancora, si potrebbe agire favorendo una maggiore visibilità delle candidate attraverso garanzie di accesso ai mezzi di comunicazione in campagna elettorale.

V. per queste ed altre proposte S. PANIZZA, *Una possibile soluzione alternativa (con siderazioni sulla possibilità di attenuare il problema dello squilibrio della rappresentanza politica dei sessi a partire dalle disposizioni in tema di finanziamento pubblico ai partiti e movimenti politici)*, in *La parità dei sessi nella rappresentanza politica*, cit., 212 ss.; F. MEOLA, *Riforma del sistema elettorale*, cit., 317 ss.; I. SALSÀ, *Le regole sulla partecipazione*, cit., 105 ss.

bilità e competitività del genere meno rappresentato, favorendo un più corretto confronto tra i singoli candidati che permetta di soddisfare a pieno le esigenze legate alla promozione di una giusta rappresentanza. Naturalmente siamo ben consapevoli di non aggiungere nulla alle indicazioni già ampiamente formulate dalla dottrina, che da tempo si è occupata di questi temi.¹¹²

E, tuttavia, non ci pare affatto inutile richiamarle ancora una volta. Sono, invero, pendenti in questo momento di fronte alle Camere numerosi progetti di legge volti a riconsiderare l'intera materia, dando finalmente avvio ad una disciplina nazionale.¹¹³

Essi, tuttavia, nonostante le migliori intenzioni e l'impegno profuso, sono ancora ben lontani dall'affrontare in modo compiuto ed organico il problema, rifiutandosi, ancora una volta, di fornire una soluzione articolata ed esauriente e rifugiandosi, piuttosto, nella sola previsione di norme antidiscriminatorie¹¹⁴, che, se non accompagnate da un'adeguata disciplina di contorno, hanno già ampiamente dimostrato i loro limiti.

Molto, dunque, resta ancora da fare. E, tuttavia — come già abbiamo sottolineato all'inizio di questo lavoro — sappiamo bene che neppure una più attenta e detagliata disciplina della materia potrebbe risolvere definitivamente la questione.

Al di là delle scelte del legislatore, infatti, appare evidente la mancanza in Italia di una cultura politica che, sostenuta da una convinta azione di promozione da parte dei partiti, sia in grado di favorire soluzioni che garantiscano una efficace applicazione dei principi delle pari opportunità.¹¹⁵

¹¹² Non è possibile qui richiamare la vastissima bibliografia esistente. Per riferimenti essenziali v. però da ultimo P.L. PERRILLO, *op. cit.*, 573 ss.; M. D'AMICO, A. CONCARO, *Donne e istituzioni politiche. Analisi critica e materiali di approfondimento*, Torino, 2005; G. BRUNELLI, *Donne e politica*, cit., 115 ss.

¹¹³ V. Atti Camera, XVI leg., proposte di legge: n. 318 (di iniziativa del dep. Quartini ed altri), n. 687 (di iniziativa del dep. Prestigiacomo), n. 850 (di iniziativa del dep. Pistichio), n. 1173 (di iniziativa del dep. Pollastrini), n. 1410 (di iniziativa del dep. Bretoni). Atti Senato, XVI leg., proposte di legge: n. 17 (di iniziativa del sen. Bianconi e Carfari), n. 93 (di iniziativa del sen. Franco), n. 104 (di iniziativa del sen. Thaler Anserhoffer), n. 257 (di iniziativa del sen. Annati ed altri), n. 708 (di iniziativa del sen. Ceccanti ed altri).

¹¹⁴ Siano esse riferite alle quote da riservare ai due generi nella formazione delle liste elettorali, sia, poi, riferite all'ordine di successione nelle medesime liste dei nominativi delle candidate e dei candidati.

¹¹⁵ Su cui v. A. PIZZORUSSO, E. ROSSI, *Le azioni positive*, cit., 178; L. CARLASSARE, *La*

Nonostante, in vero, il monito rivolto a suo tempo alle forze politiche dal giudice costituzionale verso "una intensa azione di crescita culturale", che porti a riconoscere la "necessità improcrastinabile di perseguire l'effettiva presenza paritaria delle donne nella vita pubblica e nelle cariche rappresentative"¹¹⁶, esse appaiono ancora impermeabili a cambiamenti in tal senso.

Passi avanti si sono sicuramente fatti.

Nella pur complessa evoluzione che oggi caratterizza il sistema politico italiano, non pochi sono, infatti, i partiti che hanno modificato i propri statuti nel senso di una maggiore presenza femminile al loro interno¹¹⁷.

E, tuttavia, i risultati sono ancora insoddisfacenti. E ciò non solo a causa di un evidente deficit nella maturazione del problema, ma soprattutto per la pervicace resistenza di una classe politica dominata da una forte carica di *autoreferenzialità*, che la rende restia ad ogni interrelazione esterna e resistente ad ogni serio tentativo di rinnovamento del sistema¹¹⁸.

E, tuttavia, rimane salda la speranza di tempi migliori che, dando nuova linfa alla nostra democrazia, permettano ad essa di sfruttare tutte le potenzialità offerte da una rappresentanza più vicina al paese reale e di allinearsi finalmente agli Stati che, da tempo, si sono dimostrati più maturi ed evoluti.

Il futuro ci dirà se previsioni tanto ottimistiche avranno avuto ragione.

maggio 2011

parità di accesso alle cariche elettive, cit., 371; G. BRUNELLI, *Donne e politica*, cit., 111 ss.; A. D'ALONIA, *Eguaglianza sostanziale*, cit., 426 ss. F. MEOLA, *Riforma del sistema elettorale*, cit., 295 ss.; A. SCIORTINO, *Sulla identità politica di genere*, in *Percorsi costituzionali*, 2008, 252; G. CERRINA FERONI, *Democrazia nei partiti*, p. 183 ss.

¹¹⁶ V. Corte costituzionale, sentenza n. 422 del 1995, punto n. 7 del considerato in diritto.

¹¹⁷ V. G. CERRINA FERONI, *Democrazia nei partiti*, cit., 183 ss.

¹¹⁸ V. R. BINI, *Donne e autoreferenzialità*, cit., 39.

SERGIO LARICCIA*

Laicità delle istituzioni e garanzie dei cittadini nella Repubblica italiana democratica

SOMMARIO: 1. Premessa. - 2. Il significato delle espressioni usate nel dibattito politico e culturale a proposito della laicità delle istituzioni. - 3. Democrazia e pluralismo come garanzie della laicità. - 4. Laicità delle istituzioni e principi costituzionali sui rapporti tra Stato italiano e Chiesa cattolica. La sentenza della Corte costituzionale n. 203 del 1989. - 5. Le garanzie di laicità nei confronti degli individui e delle formazioni sociali nei primi anni dopo l'entrata in vigore della Costituzione repubblicana. - 6. La disciplina bilaterale dei rapporti tra istituzioni repubblicane e confessioni religiose. Lo stato attuale dei diritti e delle libertà in materia religiosa. - 7. Problemi pratici della laicità oggi in Italia.

1. Premessa

Nel corso di questo mio scritto si fa più volte riferimento alla *Repubblica italiana laica e democratica*: e infatti, a seguito della modifica costituzionale attuata con l'art. 114 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, «la Repubblica è costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Città metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato» e dunque il problema della laicità delle istituzioni in Italia si pone con riferimento alla repubblica italiana nel suo complesso e deve ritenersi che, a partire dall'approvazione di tale legge, una valutazione dei problemi della laicità imitata esclusivamente alla considerazione della laicità «dello Stato» non esprima più la nuova realtà istituzionale.

Si consideri in proposito quale importanza, nella repubblica delle autonomie, assumano attualmente le politiche locali della multitematicità,

* Già professore ordinario di Diritto amministrativo, Università di Roma "La Sapienza".