

RECENTI SVILUPPI DELL'ESPERIENZA COSTITUZIONALE ITALIANA IN TEMA DI C.D. QUOTE ROSA

PIETRO FARAGUNA

SOMMARIO: 1. Le “quote rosa”, queste sconosciute. – 2. Il quadro normativo in tema di promozione della partecipazione delle donne alla vita politica: il quadro costituzionale e l'evoluzione della legislazione statale. – 3. (*Segue*) La legislazione regionale. – 4. La giurisprudenza costituzionale: la sent. n. 422 del 1995 (“l'assurdo equivoco”). – 5. (*Segue*) La sent. n. 49 del 2003: l'*overruling*. – 6. (*Segue*) La sent. n. 4 del 2010: la doppia preferenza di genere. – 7. (*Segue*) La sent. n. 81 del 2012: la giurisprudenza amministrativa si affaccia al balcone della Corte costituzionale. – 8. Le “quote rosa” nell'equilibrio costituzionale. – 9. Le quote rosa e l'art. 67 della Costituzione. – 10. Le quote e l'art. 49 della Costituzione. – 11. Le quote e l'art. 48 della Costituzione. – 12. Quote e principio costituzionale d'eguaglianza. – 13. I nodi critici: *ratio*, obbligatorietà e limiti della promozione della rappresentanza delle donne. A cosa servono le quote? – 14. (*Segue*) Le quote funzionano? – 15. (*Segue*) Le quote sono obbligatorie? – 16. (*Segue*) Quali limiti al perseguimento del fine promozionale? – 17. Conclusioni. – 18. (*Postilla*) La XVII legislatura.

1. Le “quote rosa”, queste sconosciute

L'espressione sintetica “quote rosa” vanta, come tutte le sintesi, alcuni pregi e diversi difetti. Tra i pregi vi è quello di richiamare il lettore velocemente ad un tema che però (eccone il principale difetto) è indeterminato nei suoi contorni. A volersi affidare al significato proprio delle parole, dovremmo intendere per “quote rosa” la riserva di determinati “posti” a favore di destinatari appartenenti al genere femminile¹. Spesso l'espressione fa riferimento al più generale quadro dei sistemi di promozione della rappresentanza politica femminile, che – è ben evidente – non necessariamente passano attraverso lo strumento della riser-

¹ Nella trattazione dell'argomento andrebbe prestata attenzione all'utilizzo dei termini ‘genere’ e ‘sesso’: il primo evocativo della ricostruzione sociale dell'identità di genere (maschile e femminile), il secondo riferito al mero dato biologico. Sull'argomento S. PICCONE STELLA-C. SARACENO, *Genere. La costruzione sociale del femminile e del maschile*, Bologna, 1996.

va di posti a favore delle donne. Le c.d. quote rosa non sono peraltro che uno strumento, astrattamente utilizzabile nei più disparati settori della società: il lavoro, la politica, l'istruzione, ecc. Va da sé che in questo discorso sono coinvolte discipline diverse della scienza giuridica, tanto che, nella letteratura che ha prodotto sin qui la dottrina italiana, il tema è dapprima emerso tra i giuslavoristi² ed è stato poi trattato da diversi punti di vista.

Dell'argomento hanno cominciato – invero non da molto – a occuparsi anche i costituzionalisti, i quali si sono concentrati sullo studio delle tensioni tra principi costituzionali fondamentali suscitate dalla predisposizione di molteplici sistemi volti, in particolare, a perseguire l'obiettivo di favorire la partecipazione delle donne alla vita politica. Tale intendimento ha indotto all'adozione di congegni normativi suscettibili di incidere sui diritti di elettorato passivo e attivo, “oggetti” posti in bella vista sull'altare più alto del diritto costituzionale.

Ed è a questo livello – quello proprio del diritto costituzionale italiano – che ragionare di “quote rosa” è (ancora?) oggi analiticamente inesatto: le quote rosa “in senso stretto”, nel diritto elettorale italiano, non sono semplicemente mai esistite. Come si avrà modo di esporre tra breve, gli strumenti di promozione della rappresentanza politica femminile, che finora hanno fatto la loro comparsa nelle leggi dello Stato e delle Regioni, non sono infatti correttamente ascrivibili al sopra ipotizzato concetto di posti riservati a favore di donne. Talora perché non si tratta di quote (si pensi, ad esempio, al sistema della doppia preferenza di genere³), altre volte perché le quote non si tingono di rosa (si pensi al tetto nelle liste elettorali di candidati appartenenti al medesimo genere, azzurro o rosa che sia).

Queste considerazioni rischiano però di astrarre l'argomento giuridico dalla realtà. Non servono infatti studi approfonditi per constatare che, nelle condizioni sociali odierne⁴, strumenti di riequilibrio della rappresentanza, pur se formalmente *gender-neutral*, sono sostanzialmente volti alla riparazione della sotto-rappresentanza femminile. E che, in questo senso, le quote sono grigie se guardate nella televisione in bianco e nero del giurista, ma si accendono di rosa se guardate nella televisione a colori del cittadino⁵. Ciò che in queste pagine

² Il diritto del lavoro ha rappresentato in Italia l'avanguardia normativa delle pari opportunità: si pensi alla legge 9 dicembre 1977, n. 903 («Parità di trattamento tra donne e uomini in materia di lavoro») e alle leggi 19 aprile 1991, n. 125 e 25 febbraio 1992, n. 215, che prevedono interventi a sostegno delle lavoratrici dipendenti e dell'imprenditoria femminile.

³ V. *infra*, par. 6.

⁴ Ciò è particolarmente evidente in Italia, ma è una constatazione che vale anche al di là dei confini, dove la soglia matematica del 50% di rappresentanti femminili nelle assemblee parlamentari non viene mai superata, neppure nelle realtà che conoscono una lunga tradizione di politiche di promozione delle pari opportunità (es. lo *slow track* dei Paesi nordici quali Svezia, Norvegia, Finlandia e Danimarca), né in quelle che hanno una tradizione breve, ma dotata di strumenti molto forti (es. il *fast track* di un Paese come il Ruanda, oggi al vertice della classifica dei Parlamenti, in quanto a presenza femminile).

⁵ Si accoglie qui il fondato monito di chi ritiene che una completa trattazione giuridica del tema non possa essere scissa dall'analisi sociale: così G. BRUNELLI, *Donne e politica*, Bologna, 2006, p. 8.

si cercherà di fare è di sintonizzare al meglio le due televisioni, concentrandosi sull'aspetto del diritto costituzionale italiano che, per continuare con la metafora cromatica, nasce senz'altro in bianco e nero nel 1947 ma, negli ultimi dieci anni, ha conosciuto robusti innesti di colore con le leggi di revisione costituzionale in tema di pari opportunità.

In questo intento, si impiegherà l'espressione "quote rosa" nonostante l'indeterminatezza di cui si è detto, facendo riferimento innanzitutto alle quote minime (o massime) di lista, ma riferendosi complessivamente a tutti gli strumenti di cui si è servita la legislazione italiana nell'intento di operare un riequilibrio dei generi nella rappresentanza politica.

2. Il quadro normativo in tema di promozione della partecipazione delle donne alla vita politica: il quadro costituzionale e l'evoluzione della legislazione statale

La determinazione del quadro normativo rilevante in tema di c.d. "quote rosa" è difficile da ordinare a fini di analisi. Ciò è determinato – in senso orizzontale – dalla frammentarietà che ha caratterizzato gli interventi legislativi adottati a singhiozzo dal legislatore statale e regionale, in un contesto decisamente disarmonico sia sul piano temporale che sul piano territoriale.

D'altra parte, la difficoltà di rappresentare efficacemente il quadro normativo coinvolge anche il senso "verticale". La promozione delle pari opportunità, che certamente già trovava degli agganci nel testo originario della Costituzione, si è caratterizzata per una sorta di "fuga in avanti" del legislatore ordinario, bruscamente rallentata dalla Corte costituzionale con la sent. n. 422/1995, e quindi (ri)emersa sul piano costituzionale, con le leggi di revisione del 2001.

Proviamo in ogni caso a procedere ordinatamente. E, in questo senso, non si può che cominciare dalle disposizioni costituzionali che, provenienti direttamente dalla penna del Costituente, erano state considerate copertura sufficiente per le misure di promozione della rappresentanza femminile dei primi anni novanta.

Tra queste vi è innanzitutto l'endiadi dell'eguaglianza di cui all'art. 3 Cost., il cui comma primo sancisce il principio di eguaglianza formale, e include le discriminazioni in ragione del sesso tra le discriminazioni tipiche. E il cui comma secondo formula il principio di eguaglianza sostanziale, attribuendo alla Repubblica «il compito di rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese».

Per quanto concerne lo specifico tema della rappresentanza politica e di quello connesso dell'esercizio dei diritti di elettorato attivo e passivo, vanno poi ricordati gli artt. 48 e 49 Cost., la cui formulazione originaria non è stata mai emendata: mentre il primo afferma la libertà del voto, il secondo ricono-

sce la libertà di tutti i cittadini di associarsi liberamente nei partiti, per concorrere con metodo democratico a determinare la politica nazionale. Infine, va richiamato l'art. 67 Cost. che prevede che ogni parlamentare, oltre a esercitare le proprie funzioni senza vincolo di mandato, rappresenta l'intera Nazione.

Sulla base del quadro costituzionale originario, le prime leggi in materia di promozione della rappresentanza femminile furono adottate dal Parlamento all'inizio degli anni novanta. In uno stretto lasso di tempo furono infatti introdotti diversi sistemi ascrivibili al *genus* qui preso in esame: si tratta della legge n. 81/1993, sull'elezione diretta del Sindaco, del Presidente della Provincia, del Consiglio comunale e del Consiglio provinciale e della legge n. 277/1993, recante modifiche al d.p.r. 30 marzo 1957, n. 361 di approvazione del testo unico delle leggi recanti norme per l'elezione della Camera dei deputati⁶.

Nella prima legge si prevedeva che, per l'elezione del Consiglio comunale nei Comuni con popolazione – rispettivamente fino a, e superiore a, 15.000 abitanti – nessuno dei due sessi potesse essere rappresentato in lista in misura superiore a, rispettivamente, tre quarti e due terzi dei consiglieri da assegnare.

Nella seconda legge si prevedeva invece che le liste che concorrevano all'attribuzione dei seggi assegnati con metodo proporzionale fossero compilate secondo l'alternanza dei candidati in ragione del sesso. Considerando che la legge elettorale della Camera dei deputati, nella quale tale sistema andava inserendosi, prevedeva il sistema della liste bloccate, la misura era suscettibile di spiegare effetti significativi.

Tali disposizioni⁷, come più avanti si vedrà⁸, verranno dichiarate costituzionalmente illegittime dalla Corte costituzionale con la sent. n. 422/1995.

Successivamente a tale pronuncia della Corte, in un lasso di tempo relativamente breve sono intervenute tre diverse leggi di revisione costituzionale in materia di promozione delle pari opportunità⁹. Dapprima la legge costituzio-

⁶ La formulazione originaria della legge 25 marzo 1993, n. 81 era invero piuttosto infelice, prevedendo infatti che i rispettivi tetti massimi di candidature dello stesso sesso valessero «di norma»: la dizione tutt'altro che rigorosa diede vita a un breve conflitto interpretativo, soprattutto in seno alla dottrina, ove venne da alcuni invocato un valore meramente programmatico della norma. A dipanare ogni dubbio intervenne il medesimo legislatore che, con la legge 15 ottobre 1993, dispose l'abrogazione dell'inafasto inciso «di norma». Una rassegna dei dilemmi interpretativi prospettati si trova in E. ROSSI-A. PIZZORUSSO, *Le azioni positive in materia elettorale*, in B. BECCALLI (a cura di), *Donne in quota. È giusto riservare posti alle donne nel lavoro e nella politica?*, Milano, 1999, p. 170 ss.

⁷ Per completezza va infine ricordato che un frammento normativo risalente agli stessi anni è sopravvissuto alla declaratoria di incostituzionalità della Corte nel 1995. Si tratta dell'art. 2 della legge 4 agosto 1993, n. 276 (recante norme per l'elezione del Senato della Repubblica) che tutt'ora dispone che il Senato «è eletto a suffragio universale, favorendo l'equilibrio della rappresentanza tra donne e uomini».

⁸ V. *infra*, par. 4.

⁹ Tra la pronuncia della Corte e la revisione costituzionale dei primi anni zero del secolo, di cui si dirà a breve nel corpo del testo, va ricordata la legge 3 giugno 1999, n. 57, recante «nuove

nale n. 2/2001, recante «disposizioni concernenti l'elezione diretta dei presidenti delle Regioni a Statuto speciale e delle Province autonome di Trento e di Bolzano», ha introdotto negli Statuti speciali diverse disposizioni – di identico tenore – che attribuiscono alle leggi elettorali regionali il compito di «promuovere condizioni di parità di accesso alle consultazioni elettorali»¹⁰.

Quindi venne approvata la legge costituzionale n. 3/2001 di revisione dell'art. 117 Cost. Il nuovo comma 7 dispone che «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».

Di due anni successiva è la novità che per la sua generalità, e per la sua collocazione nel capo relativo ai rapporti politici, rappresenta il più significativo intervento di manutenzione costituzionale in tema di pari opportunità. Alla formulazione originaria dell'art. 51 Cost., che prevedeva che «tutti i cittadini dell'uno e dell'altro sesso possono accedere agli uffici pubblici e alle cariche elettive in condizioni di eguaglianza, secondo i requisiti stabiliti dalla legge» viene aggiunta una seconda frase, che dispone che «a tal fine la Repubblica promuove con appositi provvedimenti le pari opportunità tra donne e uomini».

A seguito dell'entrata in vigore del testo riformato dell'art. 51 Cost., il legislatore è intervenuto con legge 8 aprile 2004, n. 90, tutt'ora vigente, recante «norme in materia di elezioni dei membri del Parlamento europeo e altre disposizioni inerenti ad elezioni da svolgersi nell'anno 2004». L'art. 3 di tale legge prevede che nell'insieme delle liste circoscrizionali aventi un medesimo contrassegno, nelle prime due elezioni successive alla sua entrata in vigore, nessuno dei due sessi possa essere rappresentato in misura superiore ai due terzi dei candidati. Tale norma secondaria¹¹, invero piuttosto cervellotica nella sua formulazione, viene corredata da una norma primaria altrettanto debole: il meccanismo sanzionatorio è infatti relegato a incentivi e penalizzazioni di natura pecuniaria nella sfera del sistema dei rimborsi per le spese elettorali.

norme in materia di rimborso delle spese per consultazioni elettorali e referendarie e abrogazione delle disposizioni concernenti la contribuzione volontaria ai movimenti e partiti politici» che all'art. 3 disponeva che i partiti riservassero una quota pari al 5% a iniziative volte ad accrescere la partecipazione femminile alla vita politica, con obbligo di rendiconto nell'ambito dei documenti contabili.

¹⁰ Questa la formulazione degli incisi introdotti dalla legge costituzionale del 2003 negli Statuti speciali, e in particolare, nell'art. 3 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2 (Statuto speciale della Regione Sicilia); nell'art. 15 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 4 (Statuto speciale della Regione Valle d'Aosta); nell'art. 15 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 (Statuto speciale della Regione Sardegna); nell'art. 47 del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige/Südtirol, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1972, n. 670; all'art. 12 della legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1 (Statuto speciale della Regione Friuli Venezia Giulia).

¹¹ Riferendosi alla classificazione kelseniana, secondo la quale è secondaria la norma che prescrive un comportamento, mentre è primaria la norma che determina una sanzione.

Lo stesso sistema sanzionatorio è previsto da una disposizione recentemente introdotta con legge 6 luglio 2012, n. 96, recante «norme in materia di riduzione dei contributi pubblici in favore dei partiti e dei movimenti politici». All'art. 1, comma 7, si prevede infatti che i contributi pubblici ai partiti, disciplinati dalla medesima legge, «sono diminuiti del 5 per cento qualora il partito o il movimento politico abbia presentato nel complesso dei candidati ad esso riconducibili per l'elezione dell'assemblea di riferimento un numero di candidati del medesimo sesso superiore ai due terzi del totale, con arrotondamento all'unità superiore».

Negli ultimi scorcì della XVI legislatura è stata inoltre approvata la legge 23 novembre 2012, n. 215. Già il titolo della legge esprime bene l'arricchimento di norme – quantitativo, più che qualitativo – che è occorso nell'*iter* di approvazione della legge. Questa contiene infatti «disposizioni per promuovere il riequilibrio delle rappresentanze di genere nei consigli e nelle giunte degli enti locali e nei consigli regionali. Disposizioni in materia di pari opportunità nella composizione delle commissioni di concorso nelle pubbliche amministrazioni». A dispetto del titolo della legge, la normativa si compone di soli cinque articoli che recano novità circoscritte, ma significative nel quadro del tema che qui si sta trattando.

Per quanto attiene all'elezione dei Consigli comunali nei Comuni con popolazione superiore ai 5.000 abitanti, la legge stabilisce infatti l'introduzione di due sistemi di promozione di riequilibrio di genere già ben noti nell'ordinamento: le quote di lista e la doppia preferenza di genere.

Per ciò che concerne il primo aspetto, nelle liste ogni sesso non può essere rappresentato in misura superiore ai due terzi, prevedendosi peraltro sempre l'arrotondamento per eccesso in favore del genere sottorappresentato. È altresì interessante il sistema sanzionatorio: in caso le quote non vengano rispettate spetta infatti alle Commissioni elettorali «ridurre la lista, cancellando i nomi dei candidati appartenenti al genere rappresentato in misura eccedente i due terzi dei candidati, procedendo in tal caso dall'ultimo della lista»¹². Nel caso la riduzione necessaria a reintrodurre il riequilibrio entro la misura prevista dalla legge (massimo 1/3 di un genere, con eventualmente arrotondamento per eccesso, e 2/3 dell'altro genere, con eventuale arrotondamento per difetto) comportasse la riduzione della lista sotto alla soglia minima di candidati prevista dalla legge, una prima formulazione della norma prevedeva l'inammissibilità della lista. A seguito di un emendamento introdotto nella lettura al Senato si è invece previsto che «la riduzione della lista non può, in ogni caso, determinare un numero di candidati inferiore al minimo prescritto per l'ammissione della lista medesima»¹³. La modifica corrisponde a una *ratio* di «economicità demo-

¹² Così è disposto dall'art. 2, comma 2, lett. *a*), punto 1 e lett. *b*), punto 1.

¹³ *Ibidem*.

cratica”, volendo impedire che l'intera lista venga ricusata, eppure i suoi effetti – ove fossero tratti alle estreme conseguenze – potrebbero essere tali da vanificare completamente il fine perseguito: una lista che presentasse un elenco monosesso di candidati nel numero minimo di candidati previsto dalla legge dovrebbe infatti essere ritenuta ammissibile, senza alcuna possibilità di intervenire da parte della Commissione elettorale. Se infatti la Commissione depennasse anche un solo nome, la lista finirebbe sotto soglia, e cadrebbe perciò nella scure dell'inammissibilità: ciò che la formulazione vigente della legge n. 215/2012 ha voluto impedire.

Per quanto attiene al secondo strumento di riequilibrio di genere nei Consigli comunali disposto dalla legge n. 215, si tratta del sistema già sperimentato (con successo) dapprima nella legge elettorale campana: ogni elettore può esprimere due preferenze all'interno della medesima lista, purché la seconda preferenza sia espressa a un candidato appartenente a un genere diverso rispetto al candidato verso il quale è stata espressa la prima preferenza (c.d. doppia preferenza di genere). Si prevede, non diversamente dagli altri casi in cui il sistema è stato introdotto, che nel caso le due preferenze siano espresse verso candidati del medesimo genere, soltanto la seconda sia annullata.

La medesima legge n. 215 dispone anche una disciplina del riequilibrio di genere nei Consigli regionali, limitandosi a introdurre disposizioni molto meno incisive attraverso una modifica dell'art. 4 della legge n. 165/2004 in materia di accesso alle candidature per le elezioni regionali. Si aggiunge ai principi fondamentali dettati dallo Stato, in ossequio a quanto previsto dall'art. 122 Cost. per le leggi elettorali regionali, quello della «promozione della parità tra uomini e donne nell'accesso alle cariche elettive attraverso la predisposizione di misure che permettano di incentivare l'accesso del genere sottorappresentato alle cariche elettive».

Di simile tenore è la disposizione della legge n. 215/2012 che modifica la legge n. 28/2000 sulla comunicazione politica nelle campagne elettorali. Si aggiunge infatti soltanto il principio in virtù del quale «i mezzi di informazione, nell'ambito delle trasmissioni per la comunicazione politica, sono tenuti al rispetto dei principi di cui all'articolo 51, primo comma, della Costituzione, per la promozione delle pari opportunità tra donne e uomini»¹⁴.

Infine la recente legge n. 215 ha disposto un intervento ulteriore per ciò che concerne il riequilibrio di genere nelle giunte e negli organi collegiali non elettivi di Comuni e Province. In virtù dell'art. 1, comma 1, legge n. 215/2012 gli Statuti dovranno «garantire» e non più solo «promuovere» la presenza di entrambi i sessi nelle giunte e negli organi collegiali non elettivi del Comune e della Provincia, nonché degli enti, aziende ed istituzioni da essi dipendenti.

Per completare l'analisi della legislazione statale in materia di riequilibrio

¹⁴ Art. 4, legge 23 novembre 2012, n. 215.

di genere nella rappresentanza politica non si può non citare un convitato di pietra: si tratta della legge elettorale di Camera e Senato n. 270/2005 (c.d. Calderoli), anch'essa tutt'ora vigente, la quale – riformulando significativamente il sistema elettorale (e non senza incorrere in robuste eccezioni, di merito e di legittimità) – è del tutto silente sul fronte del perseguimento del fine (costituzionalmente imposto?¹⁵) del riequilibrio di genere della rappresentanza politica¹⁶.

3. (Segue) *La legislazione regionale*

La legislazione regionale in materia di promozione della partecipazione delle donne alla vita politica si è contraddistinta per una indubbia vivacità, soprattutto se paragonata all'azione del legislatore statale.

Come precedentemente accennato, nel 2001 erano stati aggiornati con legge costituzionale gli Statuti speciali, per includervi la finalità di promuovere le condizioni di parità di accesso alle consultazioni elettorali. Tale obiettivo è stato timidamente perseguito dalla legge della Provincia autonoma di Trento sull'elezione del Consiglio e Presidente provinciale¹⁷, laddove prevede che nella formazione delle candidature è promossa la rappresentanza di entrambi i sessi. Meno timide sono le misure che prevedono che la presenza delle donne nei programmi di comunicazione politica debba essere proporzionale alla loro

¹⁵ V. *infra*, par. 15.

¹⁶ Si è perciò parlato di «omissione costituzionale»: cfr. A. D'ALOIA, *Una riforma da riformare: la legge elettorale 270/2005*, in C. DE FIORES (a cura di), *Rappresentanza politica e legge elettorale*, Torino, 2007, p. 87. Nell'iter di approvazione della legge citata, invero, la riflessione sul punto delle pari opportunità si è infranta nel rigetto di un emendamento (n. 1620), presentato dalla maggioranza, che prevedeva che «ogni genere non può essere rappresentato in successione superiore a tre ed in misura superiore ai due terzi dei candidati». A presidio di questo sistema veniva posta una sanzione di natura patrimoniale, incidente sulla riduzione dei rimborsi elettorali nella misura del 10% per ogni violazione, fino al massimo del 50% in caso di violazioni plurime. Il meccanismo prevedeva una sua automatica evoluzione nel tempo: nella seconda tornata elettorale dopo la sua entrata in vigore si prevedeva infatti che il limite di candidature successive monosesso fosse ridotto a due, e che la sanzione fosse l'inammissibilità della lista presentata in violazione di tali norme. Infine, si prevedeva – con una clausola di “suicidio normativo” – la non applicazione del meccanismo laddove lo scarto di rappresentanza tra generi diventasse inferiore al 15%. L'emendamento, sul cui voto venne chiesto lo scrutinio segreto, fu respinto dalla Camera a larga maggioranza. Il contenuto dell'emendamento respinto venne successivamente ripresentato in un autonomo disegno di legge (S. 2660), approvato dal Senato, con modifiche rispetto al testo presentato dal Governo, in data 8 febbraio 2006. Ciò ebbe chiaramente un valore meramente simbolico, considerata l'imminente fine della legislatura, che non consentì l'approvazione nell'altro ramo del Parlamento. Su questa vicenda si veda M. D'AMICO, *Il difficile cammino della democrazia paritaria*, Torino, 2011, p. 57 ss.

¹⁷ Legge della Provincia autonoma di Trento 5 marzo 2003, n. 2. Le disposizioni rilevanti ai presenti fini, il cui disposto è citato nel testo, sono gli artt. 25 e 26.

presenza nelle liste, con sanzioni che vanno dall'obbligo di riequilibrio in successive trasmissioni o spazi pubblicitari, e nel caso di recidiva, alla riduzione proporzionale degli spazi di propaganda previsti dalla legge sulla *par condicio*.

Tra le Regioni a Statuto speciale che si sono dotate di normative elettorali che promuovono la parità di genere nelle consultazioni elettorali, la Regione Friuli Venezia Giulia ha previsto, con legge reg. n. 17/2007 art. 23, che ogni lista circoscrizionale debba contenere, a pena di esclusione, non più del 60%, arrotondato all'unità superiore, di candidati dello stesso genere, e che nelle liste i nomi dei candidati siano alternati per genere fino all'esaurimento del genere meno rappresentato. La Regione Sicilia con legge reg. 3 giugno 2005, n. 7, in maniera non molto dissimile ha previsto che tutti i candidati di ogni lista regionale debbano essere inseriti – dopo il capolista – secondo un criterio di alternanza tra uomini e donne, e che una stessa lista provinciale non possa includere un numero di candidati dello stesso sesso superiore a due terzi del numero di candidati da eleggere nel collegio¹⁸.

Ancora, tra le Regioni a Statuto speciale, la Valle d'Aosta ha modificato nel 2001 la sua normativa elettorale, prevedendo – per quanto riguarda la parità tra sessi – che ogni lista debba contenere obbligatoriamente candidati di entrambi i sessi, sanzionando l'inosservanza con verifica da parte dell'ufficio elettorale regionale in sede di esame di ammissibilità. Tale normativa, oggetto della questione di legittimità costituzionale che portò la Corte a ritornare sui suoi passi con la sent. n. 49/2003 – di cui si dirà più avanti¹⁹ – è stata modificata in senso rafforzativo nel 2007²⁰: la legge elettorale valdostana prevede oggi che «in ogni lista di candidati all'elezione del Consiglio regionale ogni genere non può essere rappresentato in misura inferiore al 20 per cento, arrotondato all'unità superiore».

Per quanto concerne le Regioni a Statuto ordinario, il quadro è decisamente vario, e – ai fini di un'illustrazione sintetica – può essere descritto per categorie. Alcuni Statuti, adottati successivamente alle riforme costituzionali del 2001, includono espressamente, con formule più o meno risolte, l'obiettivo del perseguimento delle pari opportunità²¹.

Tali obiettivi sono stati in alcuni casi implementati nelle leggi elettorali re-

¹⁸ Questa legge è stata oggetto di una questione di legittimità costituzionale risolta dalla Corte con una pronuncia che ha segnato una svolta importante nel suo cammino in materia di quote rosa. Sulla sentenza della Corte n. 49/2003 ci si soffermerà in seguito: v. *infra*, par. 6.

¹⁹ V. *infra*, par. 5.

²⁰ Si tratta della legge reg. Valle d'Aosta 7 agosto 2007, n. 22.

²¹ Per un'analisi della legislazione regionale cfr. G. BRUNELLI, *Donne e politica*, cit., p. 63 ss.; S. LEONE, *La promozione delle pari opportunità negli Statuti e nelle leggi elettorali delle Regioni*, in M. D'AMICO, *Il difficile cammino della democrazia paritaria*, cit., p. 65 ss.; M. CAIELLI, *La promozione della democrazia paritaria nella legislazione elettorale regionale: un altro "via libera" della Corte costituzionale*, in *www.osservatoriosullefonti.it*, n. 1/2010.

gionali, in un panorama abbastanza vario di soluzioni normative, anche in virtù dell'eterogeneità delle normative elettorali che si va man mano sviluppando dopo la riforma del titolo V.

Le soluzioni adottate dalle diverse Regioni differiscono tra loro sia per quanto concerne gli strumenti di recepimento del principio, che per quanto riguarda l'apparato sanzionatorio previsto: così, si va dalla più comune misura consistente nella fissazione di un tetto per i candidati del medesimo sesso nelle liste provinciali e regionali²², ad altri strumenti più *soft* di coinvolgimento delle donne nella vita politica. Per quanto concerne le sanzioni in materia di leggi elettorali, alcune leggi regionali prevedono l'inammissibilità della lista presentata in difformità²³, mentre altre incidono soltanto sulla sfera patrimoniale in termini di riduzione dei rimborsi elettorali²⁴.

Del tutto peculiare è il sistema previsto dalla Regione Toscana. La legge elettorale, legge reg. 13 maggio 2004, n. 25, che non prevede – a differenza degli altri casi finora citati – il voto di preferenza, stabilisce il tetto di due terzi di candidati dello stesso sesso per le liste provinciali. Non essendovi nel sistema elettorale toscano il listino regionale, bensì dei candidati regionali che precedono nelle liste i candidati provinciali, la legge prevede altresì che, quando le liste indichino due candidati, questi debbano essere di genere diverso. Tutto ciò è previsto a pena di inammissibilità della lista. La peculiarità del sistema toscano è determinata anche dalla normativa sulle elezioni primarie (disposta nella legge reg. 17 dicembre 2004, n. 70), che prevede l'ordine alternato di genere nella presentazione delle liste, e il tetto dei due terzi di candidati dello stesso genere nelle liste dei candidati circoscrizionali, stabilendo – con finalità premiali – un incentivo monetario per le liste che nella presentazione delle candidature alle elezioni regionali (che, si ricorda ancora, prevedono le liste bloccate) modifi-

²² In questo senso dispone, per l'Abruzzo, la legge reg. 19 marzo 2002, n. 1, come modificata dalla legge reg. 13 dicembre 2004, n. 42 e poi dalla legge reg. 12 febbraio 2005, n. 9, che fissa infine il tetto massimo del settanta per cento; per la Calabria la legge reg. 7 febbraio 2005, n. 25, prevede che le liste elettorali, a pena di inammissibilità, debbano comprendere candidati di entrambi i sessi. Prevedono invece un tetto di 2/3 di candidati di uno stesso sesso le legislazioni elettorali delle Regioni Marche (legge reg. 16 dicembre 2004, n. 27); Puglia (legge reg. 9 febbraio 2005, n. 2); Campania (legge reg. 27 marzo 2009, n. 4); Umbria (legge reg. 4 gennaio 2010, n. 2); il limite dei due terzi di candidati dello stesso sesso vige anche in Lazio (legge reg. 13 gennaio 2005, n. 2) per le liste provinciali, mentre il c.d. listino regionale deve prevedere la pari presenza numerica di candidati dei due sessi.

²³ Questo è il caso delle sopracitate leggi elettorali della Regione Calabria e della Regione Marche.

²⁴ Le leggi regionali del Lazio e della Puglia prevedono, ad esempio, la sanzione del versamento alla Giunta dell'importo del rimborso delle spese elettorali (per come era previsto dalla legge 3 giugno 1999, n. 157) fino a un massimo della metà, in misura proporzionale al numero dei candidati che hanno sfiorato il tetto stabilito dalla legge regionale, stabilendo – con un sistema aspramente criticato – che debba essere il Presidente della Giunta regionale a determinare con proprio decreto l'importo della somma.

chino le liste penalizzando candidati più votati per favorire il rispetto della pari rappresentanza²⁵.

4. *La giurisprudenza costituzionale: la sent. n. 422 del 1995 (“l’assurdo equivoco”)*

La giurisprudenza della Corte costituzionale in tema di strumenti normativi per favorire la partecipazione delle donne alla vita politica è relativamente giovane, ma non priva di notevolissime oscillazioni.

Le decisioni che segnano questo tortuoso passaggio della Corte risalgono al 1995, al 2003, al 2010 e al 2012. Con la prima sentenza, n. 422/1995²⁶, la Corte si è pronunciata sulle norme che prevedevano un tetto massimo di candidati del medesimo sesso nelle liste per le elezioni comunali²⁷.

La Corte ha fornito una risposta assai stringata, dichiarando costituzionalmente illegittime non solo le norme immediatamente rilevanti, ma – in virtù di una generosa applicazione dello strumento dell’illegittimità consequenziale²⁸ – tutte le norme in cui la Corte ravvisava una sostanziale identità di contenuti normativi.

Non è solo l’ampiezza della declaratoria di incostituzionalità a stupire, bensì anche e soprattutto la pretesa assolutezza e indiscutibilità degli argomenti addotti.

La normativa è stata scrutinata alla stregua degli artt. 3, comma 1 e 51, comma 1, Cost. (*ante riforma*): l’interpretazione di questo secondo parametro, fornita dal giudice remittente e fatta propria dai giudici della Corte, è già sufficiente a determinare l’esito della pronuncia. Secondo i giudici costituzionali, infatti, la previsione per cui «i cittadini dell’uno e dell’altro sesso possono accedere agli uffici pubblici e alle cariche elettive in condizioni di eguaglianza» non può avere significato diverso da quello dell’indifferenza del sesso ai fini considerati²⁹.

La Corte ha costruito intorno agli artt. 3 e 51 Cost. la teorizzazione del-

²⁵ Sulla legge in questione si veda M. D’AMICO, *Il legislatore reintroduce le “quote rosa”?*, in *Studium Iuris*, 2005, p. 434 ss.

²⁶ L. CARLASSARE, *L’integrazione della rappresentanza: un obbligo per le Regioni*, in AA.VV., *La rappresentanza democratica nelle scelte elettorali delle regioni*, Padova, 2002, pp. 22-40. Riferendosi alla collocazione delle quote neutre poste sulle liste nel novero delle azioni positive operata dalla Corte costituzionale nella sent. n. 422/1995 l’A. parla di «assurdo equivoco».

²⁷ V. *supra*, par. 2.

²⁸ S. BARTOLE, *Una dichiarazione di incostituzionalità consequenziale qualificata dalla speciale importanza della materia*, in *Regioni*, 1995, p. 313; U. DE SIERVO, *La mano pesante della Corte sulle «quote» nelle liste elettorali*, in *Giur. Cost.*, 1995, p. 3270.

²⁹ Corte cost. 6-12 settembre 1995, n. 422, par. 2 *Cons. dir.*

l'assoluta eguaglianza fra i due sessi nella possibilità di accedere alle cariche elettive. Ma v'è di più: ciò non solo comporta che l'appartenenza all'uno o all'altro sesso non può mai essere assunta come requisito di eleggibilità, ma da ciò la Corte ha fatto conseguire, con un inspiegabile salto logico, che «altrettanto deve affermarsi per quanto riguarda la candidabilità»³⁰.

La Corte, nella parte centrale dell'ordito motivazionale dell'infelice sent. n. 422/1995, si è spinta anche oltre, inquadrando gli strumenti di promozione delle pari opportunità rispetto al principio di eguaglianza all'interno di una cornice di limiti molto rigorosi e (apparentemente) insuperabili.

La Corte sembra infatti voler smascherare l'illusione ottica secondo la quale le quote di lista, se guardate con lo sguardo in bianco e nero del giurista formale-positivo, appaiono grigie: «la disposizione che impone una riserva di quota in ragione del sesso dei candidati» – osserva infatti la Corte – è certamente «formulata in modo per così dire “neutro”, nei confronti sia degli uomini che delle donne»³¹. Eppure, accendendo la televisione a colori, le quote diventano chiaramente rosa: e, ad avviso della Corte, la tavolozza dei colori va cercata nell'«intendimento del legislatore», in quanto la disposizione sarebbe stata «proposta e votata (dopo ampio e contrastato dibattito) con la dichiarata finalità di assicurare alle donne una riserva di posti nelle liste dei candidati». Ciò comporta che, seppure la formulazione appaia formalmente *gender-neutral*, nelle intenzioni del legislatore «la norma tendeva a configurare una sorta di azione positiva volta a favorire il raggiungimento di una parità non soltanto formale, bensì anche sostanziale, fra i due sessi nell'accesso alle cariche pubbliche elettive»³².

E cosa debba intendersi per azione positiva la Corte lo precisa nel paragrafo successivo³³, affermando che tra queste «vanno comprese quelle misure

³⁰ *Ibidem*, par. 4 *Cons. dir.* L'equazione tra candidabilità ed eleggibilità è stata il bersaglio principale delle critiche della dottrina: cfr. L. CARLASSARE, *L'integrazione della rappresentanza*, cit., pp. 47-48; U. DE SIERVO, *La mano pesante della Corte sulle 'quote' nelle liste elettorali*, cit., p. 3270; E. ROSSI, *Tra eguaglianza formale ed eguaglianza sostanziale: la sent. n. 422/95 nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, in S. SCARPONI (a cura di), *Le pari opportunità nella rappresentanza politica e nell'accesso al lavoro. I sistemi di "quote" al vaglio di legittimità*, Università di Trento, *Quaderni del Dipartimento*, n. 16, 1997, p. 112.

³¹ Corte cost. 6-12 settembre 1995, n. 422, par. 5 *Cons. dir.*

³² *Ibidem*.

³³ La Corte costituzionale aveva già inquadrato lo strumento delle azioni positive all'interno di una cornice concettuale rigorosamente determinata in una sentenza del 1993 (Corte cost. 24-26 marzo 1993, n. 109), avente ad oggetto la legge del 1992 di sostegno all'imprenditoria femminile. In quella sentenza si legge che «le “azioni positive”, infatti, sono 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 comma 1 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» (par. 2.2 *Cons. dir.*), e poco più avanti ag-

che, in vario modo, il legislatore ha adottato per promuovere il raggiungimento di una situazione di pari opportunità fra i sessi». Si tratta, cioè, di misure legislative «volutamente diseguali» che possono certamente adempiere il compito che l'art. 3, comma 2, Cost., affida alla Repubblica, con la finalità di «compensare e rimuovere le diseguaglianze materiali tra gli individui (quale presupposto del pieno esercizio dei diritti fondamentali)», ma «non possono invece incidere direttamente sul contenuto stesso di quei medesimi diritti»³⁴.

Tali limiti, così stringentemente formulati, sembrano essere peraltro insuperabili: quella che secondo la Corte è una «tutela preferenziale in base al sesso» involve la fruizione di diritti fondamentali. Ciò comporterebbe che «misure quali quella in esame si pongono irrimediabilmente in contrasto con i principi che regolano la rappresentanza politica, quali si configurano in un sistema fondato sulla democrazia pluralistica, connotato essenziale e principio supremo della nostra Repubblica»³⁵. *Game over*, verrebbe da dire³⁶. Salvo che, nelle righe immediatamente successive, si trova un'apertura inaspettata e allo stesso tempo scivolosa in termini di coerenza logica³⁷. Da un lato, infatti, le quote di lista introdotte per legge sarebbero costituzionalmente illegittime, e addirittura incompatibili con i principi supremi dell'ordinamento. Eppure ad avviso della Corte, le stesse misure «possono invece essere valutate positivamente ove liberamente adottate da partiti politici, associazioni o gruppi che partecipano alle elezioni, anche con apposite previsioni dei rispettivi statuti o regolamenti concernenti la presentazione delle candidature»³⁸.

giungendo che «trattandosi di misure dirette a trasformare una situazione di effettiva disparità di condizioni in una connotata da una sostanziale parità di opportunità, le “azioni positive” comportano l'adozione di discipline giuridiche differenziate a favore delle categorie sociali svantaggiate, anche in deroga al generale principio di formale parità di trattamento, stabilito nell'art. 3, primo comma, della Costituzione».

³⁴ Corte cost. 6-12 settembre 1995, n. 422, par. 5 *Cons. dir.*

³⁵ *Ibidem*, par. 7 *Cons. dir.*

³⁶ Tra coloro che commentarono la presa di posizione della Corte, vi fu infatti chi osservò che la pronuncia era «di una durezza tale da rendere astrattamente pregiudicato un intervento del legislatore, ancorché costituzionale, in materia»: così A. PIZZORUSSO-E. ROSSI, *Le azioni positive in materia elettorale*, in B. BECCALLI, (a cura di), *Donne in quota*, cit., p. 169.

³⁷ Così L. GIANFORMAGGIO, *Eguaglianza formale e sostanziale: il grande equivoco (a proposito della sent. 422/1995 della Corte costituzionale)*, in ID., *Eguaglianza, donne e diritto*, Bologna, 2005, p. 236. Un tentativo di conciliare in termini logici i due passaggi della sentenza si trova in M. OLIVETTI, *La c.d. «preferenza di genere» al vaglio del sindacato di costituzionalità. Alcuni rilievi critici*, in *Giur. Cost.*, 2010, p. 84 ss.: secondo l'autore il parametro di cui all'art. 49 Cost., che tutela la libertà di azione e organizzazione dei partiti politici, impedirebbe alla legge di includere qualunque misura di quota, ma lascerebbe il perseguimento del fine – dotato di piena dignità costituzionale – allo spazio intangibile di autodeterminazione dei partiti. Questa ricostruzione presuppone però l'illegittimità costituzionale di qualunque misura legislativa condizionante l'autonomia dei partiti nella scelta delle candidature: prospettiva che non sembra essere quella adottata dalla più recente giurisprudenza della Corte.

³⁸ Corte cost. 6-12 settembre 1995, n. 422, par. 7 *Cons. dir.*

5. (Segue) *La sent. n. 49 del 2003: l'overruling*

Otto anni più tardi si giunge alla seconda tappa del percorso costituzionale della Corte in tema di “quote rosa”: la composizione del collegio è radicalmente mutata. Il solo giudice membro della Corte sia nel 1995 che nel 2003 è il giudice Chiappa, divenuto nel frattempo Presidente. A palazzo della Consulta è entrata una donna, il giudice Fernanda Conti. Ma soprattutto è cambiato il quadro costituzionale di riferimento: la legge costituzionale n. 2/2001 ha modificato gli Statuti speciali nel senso di includere il principio di parità di accesso alle consultazioni elettorali negli Statuti speciali; il testo dell'art 117, comma 7, Cost. per quanto concerne le Regioni a Statuto ordinario, è stato riformulato nella medesima direzione. La legge di revisione dell'art. 51 Cost. non è invece ancora entrata in vigore, ma l'*iter* di cui all'art. 138 Cost. è ben maturo al momento della pronuncia n. 49/2003³⁹.

La Corte è chiamata a sindacare la costituzionalità delle norme elettorali della Regione autonoma Valle d'Aosta, nella parte in cui richiedono – a pena di inammissibilità – che le liste elettorali comprendano candidati di entrambi i sessi.

Il passo della Corte, rispetto alla decisione del 1995, cambia decisamente. Viene esplicitamente negato l'assurdo assunto che nella sent. n. 422 legava le nozioni di candidabilità ed eleggibilità. Questa volta si legge infatti che «le disposizioni contestate non pongono l'appartenenza all'uno o all'altro sesso come requisito ulteriore di eleggibilità»⁴⁰. La Corte si spinge oltre, quasi facendo sorgere il sospetto di essere mossa dall'imbarazzo di trovare un modo per mascherare un così netto e repentino *overruling*⁴¹: le misure in questione, ad avviso dei giudici «concernono solo le liste e i soggetti che le presentano»⁴² e perciò non pongono l'appartenenza all'uno o all'altro sesso nemmeno come requisito di candidabilità dei singoli cittadini.

La Corte prende quindi le distanze da un altro passaggio infelice della sent. n. 422: in questo caso rileva infatti che «la misura prevista dalla legge impugnata non può qualificarsi come una di quelle “misure legislative, volutamente diseguali”, che “possono certamente essere adottate per eliminare situazioni di inferiorità sociale ed economica, o, più in generale, per compensare e rimuov-

³⁹ Non è sfuggito alla dottrina il paradosso per cui lo stesso Governo che presentava il d.d.l. di revisione costituzionale dell'art. 51 Cost. decideva di impugnare la legge valdostana: v. A. DEFFENU, *Parità tra i sessi in politica e controllo della Corte: un revirement circondato da limiti e precauzioni*, in *Regioni*, 2003, p. 920.

⁴⁰ Corte cost. 13-19 febbraio 2003, n. 49, par. 3.1 *Cons. dir.*

⁴¹ In questo senso la lettura di A. DEFFENU, *Parità tra i sessi in politica e controllo della Corte*, cit., p. 921. La prudenza della Corte è sottolineata anche da O. POLLICINO, *Storia (e conseguenze) di uno “strabismo logico”: la Corte costituzionale e la parità dei sessi nella rappresentanza politica*, in *Quaderni reg.*, 2004, p. 90 ss.

⁴² Corte cost. 13-19 febbraio 2003, n. 49, par. 3.1 *Cons. dir.*

vere le disuguaglianze materiali tra gli individui (quale presupposto del pieno esercizio dei diritti fondamentali)»⁴³. In altre parole: la fissazione di tetti massimi o minimi di candidati in lista, costruita in ragione del sesso, non rientra tra le azioni positive.

Poste queste premesse la strada verso la pronuncia di rigetto è tutta in discesa. E, come alcuni autori hanno osservato, non avrebbe probabilmente nemmeno necessitato del supporto del mutato quadro costituzionale⁴⁴.

Cionondimeno la Corte non manca di rilevare che la normativa impugnata deve essere valutata «anche alla luce di un quadro costituzionale di riferimento che si è evoluto rispetto a quello in vigore all'epoca della pronuncia di questa Corte invocata dal ricorrente»⁴⁵.

L'*overruling* è infine edulcorato attraverso un riferimento all'inaspettata apertura di cui alla sent. n. 422, sopra citata: la Corte rileva che negli otto anni trascorsi i partiti «non hanno mostrato grande propensione» a tradurre spontaneamente in atto con regole di autodisciplina la finalità di conseguire una «parità effettiva» fra uomini e donne nell'accesso alla rappresentanza elettiva, ovvero l'obiettivo che la Corte, nella sentenza n. 422/1995, aveva considerato «positivamente apprezzabile sul piano costituzionale»⁴⁶.

6. (Segue) *La sent. n. 4 del 2010: la doppia preferenza di genere*

Il terzo passaggio della tortuosa giurisprudenza della Corte qui presa in esame è rappresentato dalla sent. n. 4/2010. La questione di legittimità costituzionale sottoposta ai giudici di Palazzo della Consulta aveva ad oggetto la c.d. «preferenza di genere», introdotta dalla legge elettorale della Regione Campania. All'elettore campano, in buona sostanza, in virtù dell'art. 4, comma 3 della legge reg. 27 marzo 2009, n. 4, era consentito esprimere due preferenze, a patto che la seconda sia accordata a un candidato di sesso diverso rispetto a colui (o colei) cui è stata accordata la prima preferenza⁴⁷.

Non può ignorarsi, su un altro fronte, che la pronuncia della Corte nasconde un peso significativo anche per quanto concerne l'esperienza costituzionale delle quote di lista, oggetto delle due pronunce precedentemente esaminate.

⁴³ *Ibidem*.

⁴⁴ In questo senso cfr. L. CARLASSARE, *L'integrazione della rappresentanza*, cit., p. 60.

⁴⁵ Corte cost. 13-19 febbraio 2003, n. 49, par. 4 *Cons. dir.*

⁴⁶ *Ibidem*.

⁴⁷ È il caso di sottolineare che il ricorso del Governo non ha inteso soffermarsi sulla disposizione della medesima legge che imponeva la presenza di almeno un terzo dei candidati di entrambi i sessi, considerando evidentemente la questione definitivamente chiusa dal precedente di cui a Corte cost. 13-19 febbraio 2003, n. 49. Sul punto cfr. M. OLIVETTI, *La c.d. «preferenza di genere» al vaglio del sindacato di costituzionalità*, cit., p. 84 ss.

L'impatto della pronuncia del 2010 non deriva tanto da ciò che la Corte ha detto, quanto da ciò che la Corte non ha detto. O, ancor più precisamente, deriva da ciò su cui i giudici costituzionali non sono stati nemmeno interrogati: la normativa campana, infatti, tra gli strumenti di promozione del riequilibrio della rappresentanza non prevedeva la sola preferenza di genere, bensì anche disposizioni che imponevano – a pena di inammissibilità della lista – il tetto dei due terzi ai candidati dello stesso sesso⁴⁸. I commi sulle quote di lista non furono nemmeno oggetto del ricorso del Governo, circostanza che – con qualche ragione – indusse qualcuno a ritenere la legittimità delle c.d. quote di lista una partita ormai definitivamente chiusa⁴⁹.

Il dubbio prospettato dal Governo era invece incentrato sulla legittimità costituzionale della c.d. preferenza di genere, autentico inedito dell'esperienza costituzionale italiana. La Corte, nel dichiarare non fondata la questione, ha espresso alcune valutazioni interessanti sui parametri di riferimento, gli artt. 3, 48 e 51 Cost.

Quanto agli artt. 3 e 51 Cost., coniugati con le disposizioni statutarie campane, si legge infatti che «il quadro normativo, costituzionale e statutario, è complessivamente ispirato al principio fondamentale dell'effettiva parità tra i due sessi nella rappresentanza politica, nazionale e regionale»⁵⁰. La Corte, anche sulla scorta degli interventi di revisione costituzionale del 2001, sembra essere divenuta molto più sensibile a uno sguardo colorato sull'ordinamento. Considerata infatti «la storica sotto-rappresentanza delle donne nelle assemblee elettive, non dovuta a preclusioni formali incidenti sui requisiti di eleggibilità, ma a fattori culturali, economici e sociali», la Corte interpreta l'azione del legislatore statutario e costituzionale come un'indicazione della «via delle misure specifiche volte a dare effettività ad un principio di eguaglianza astrattamente sancito, ma non compiutamente realizzato nella prassi politica elettorale»⁵¹.

La rappresentazione della Corte calca l'accento sulla contrapposizione di un'eguaglianza astratta, rispetto all'effettività delle disuguaglianze. Ciò posto, richiamando la giurisprudenza precedente, la Corte tiene fermo il divieto di prefigurare il risultato elettorale, alterando forzatamente la composizione di un'assemblea elettiva. Nel caso di specie, essendo la doppia preferenza una mera facoltà, ed essendo formulata in termini neutrali, una tale evenienza non soccorre: «la regola censurata non è in alcun modo idonea a prefigurare un

⁴⁸ Legge reg. Campania, 27 marzo 2009, n. 4, art. 10, commi 2 e 3. A completare il quadro dell'intervento promozionale del legislatore campano vi è il comma 4, che impone la presenza paritaria di genere nei programmi di propaganda elettorale.

⁴⁹ Così M. CAIELLI, *La promozione della democrazia paritaria*, cit., p. 9.

⁵⁰ Corte cost. 14-20 gennaio 2010, n. 4, par. 3.1 *Cons. dir.*

⁵¹ *Ibidem.*

risultato elettorale o ad alterare artificialmente la composizione della rappresentanza consiliare»⁵².

La Corte, però, non si ferma qui, e continua con alcune considerazioni che si potrebbero definire meramente ipotetiche. Rileva infatti che l'applicazione delle norme in questione potrebbe avere gli effetti più disparati: potrebbe favorire una composizione del Consiglio regionale più equilibrata rispetto al passato, attraverso la fruizione della facoltà di esprimere una seconda preferenza; potrebbe invece mantenersi il vecchio squilibrio, ove gli elettori continuassero a esprimere una sola preferenza, propendendo per candidati maschi; oppure potrebbe determinare «l'insorgere di un nuovo squilibrio, qualora gli elettori esprimessero in maggioranza una sola preferenza, riservando la loro scelta a candidati di sesso femminile»⁵³.

Considerazioni queste astrattamente corrette, ma che tradiscono una visione della questione che si fa improvvisamente – per trarre ancora dalla metafora iniziale – in bianco e nero. Tutto ciò serve alla Corte per constatare che la norma censurata «rende maggiormente possibile il riequilibrio, ma non lo impone»⁵⁴.

Per quanto concerne le valutazioni in merito alla compatibilità della doppia preferenza di genere con l'art. 48 Cost., laddove sancisce la libertà e l'eguaglianza del voto, la Corte ritiene che la misura in esame rientra tra i limiti che le leggi possono stabilire all'esercizio del diritto di voto. La possibilità di esprimere la seconda preferenza, seppur condizionata indirettamente dall'espressione della prima, è una «facoltà aggiuntiva», che allarga lo spettro delle possibili scelte elettorali. In tal senso, continua la Corte, si tratta di «una norma riequilibratrice volta ad ottenere, indirettamente ed eventualmente, il risultato di un'azione positiva»⁵⁵.

7. (Segue) *La sent. n. 81 del 2012: la giurisprudenza amministrativa si affaccia al balcone della Corte costituzionale*

La panoramica della giurisprudenza della Corte in materia di c.d. “quote rosa” sarebbe incompleta, senza un riferimento alla sent. n. 81/2012. La pronuncia della Corte appartiene, invero, ad una specie in parte diversa del genere che qui si sta trattando: infatti essa intercetta una giurisprudenza sempre più consistente dei giudici amministrativi in materia di applicazione del principio di parità di genere nella composizione delle Giunte (regionali e loca-

⁵² *Ibidem*, 3.3 Cons. dir.

⁵³ *Ibidem*, 3.3 Cons. dir.

⁵⁴ *Ibidem*.

⁵⁵ *Ibidem*.

li)⁵⁶, e perciò non può essere iscritta al filone della parità di genere nella rappresentanza elettiva.

La questione di legittimità costituzionale originava da un caso della Regione Campania ove il Presidente, nonostante le disposizioni della Costituzione, e l'art 46 dello Statuto regionale, nominava dapprima una giunta composta da undici uomini e una sola donna, e successivamente sostituiva un assessore (uomo) dimissionario, con un altro assessore (anch'egli uomo). A questo punto si innesta il versante giudiziale della vicenda, sui cui pur interessanti dettagli procedurali non ci soffermeremo: ciò che qui rileva è che il TAR Campania⁵⁷, poi confermato dal Consiglio di Stato, accolse il ricorso, annullando il decreto di nomina con cui si era provveduto alla sostituzione dell'assessore dimissionario.

La sentenza del Consiglio di Stato veniva quindi impugnata dalla Regione Campania, in sede di conflitto di attribuzioni davanti alla Corte costituzionale: nel ricorso si lamentava che la decisione del Consiglio di Stato⁵⁸, confermando l'annullamento del TAR, avrebbe interferito nell'esercizio di un "atto politico", qual è la nomina di un assessore, che non sarebbe in quanto tale sottoposto al controllo giurisdizionale.

Di fronte a questi presupposti, la Corte costituzionale ha gioco facile nel pronunciare l'inammissibilità del conflitto: il ricorso è infatti fondato sull'interpretazione della natura dell'atto di nomina, e sull'asserita valenza meramente programmatica dell'art. 46 dello Statuto regionale. Perciò, stabilisce la Corte, il ricorso è soltanto mascherato come un conflitto di attribuzioni, mentre nella sostanza è un tentativo di esperire un mezzo improprio di censura del modo di esercizio della funzione giurisdizionale, inammissibile per costante giurisprudenza della Corte costituzionale.

A fronte di tanta facilità nel pronunciare l'inammissibilità del conflitto, sono perciò ancor più significativi, in quanto non necessari, i passaggi che la Corte costituzionale decide comunque di dedicare ad alcuni aspetti del merito della questione⁵⁹. Si legge infatti nella sentenza che esistono degli «spazi riservati alla scelta politica», ma che quelli «trovano i loro confini nei principi di natura giuridica posti dall'ordinamento, tanto a livello costituzionale quanto a livello legislativo; e quando il legislatore predetermina canoni di legalità, ad

⁵⁶ In questa sede non si tratterà, per ragioni di spazio e di omogeneità, di tale giurisprudenza, per la quale si rinvia, da ultimo, ad A. AMATO, *Focus sulla giurisprudenza amministrativa in materia di pari opportunità nell'accesso agli uffici pubblici e alle cariche elettive*, in *Istituzioni del federalismo*, 2011, p. 913 ss.

⁵⁷ TAR Campania, Sez. I, 7 aprile 2001, n. 1985.

⁵⁸ Cons. Stato, Sez. V, 27 luglio 2011, n. 4502.

⁵⁹ La volontà di entrare nel merito della questione è sottolineata da M.G. RODMONTE, *Equilibrio di genere, atti politici e Stato di diritto nella recente sentenza n. 81 del 2012 sulla equilibrata presenza di donne e di uomini nella giunta della Regione Campania*, in *federalismi.it*, n. 13/2012, p. 5 ss.

essi la politica deve attenersi, in ossequio ai fondamentali principi dello Stato di diritto». La Corte sembra quindi, neppure troppo ermeticamente⁶⁰, affermare sia la sindacabilità giurisdizionale dell'atto di nomina, sia la precettività delle disposizioni statutarie che, «in armonia con l'articolo 51, primo comma, e 117, settimo comma, della Costituzione»⁶¹, affermano il principio di un'equilibrata presenza di donne e uomini nella Giunta regionale⁶².

8. *Le "quote rosa" nell'equilibrio costituzionale*

Le vicende costituzionali, legislative e giurisprudenziali, che si sono sopra riportate inducono a riflettere sul tema in esame innanzitutto in termini che valorizzino il dato formale-positivo. Il tortuoso percorso dell'ordinamento italiano sulla via del riequilibrio di genere nella rappresentanza politica sembra cioè alla ricerca di un ragionevole bilanciamento tra esigenze contrapposte, che pure trovano il loro riscontro in principi costituzionali che si pongono in antitesi, e che il legislatore costituzionale non ha mancato di modificare negli ultimi anni.

Una mappatura dei conflitti che insorgono nel tema in esame può sinteticamente essere rappresentata facendo tesoro degli elementi che si sono già sopra riportati.

La tensione costituzionale si gioca almeno su quattro fronti costituzionali. Il primo è quello del principio di eguaglianza, che a sua volta presenta una doppia dimensione, divisa tra la concezione formale e quella sostanziale di cui all'art. 3 della Costituzione, la cui endiadi sembra ripresentarsi "in piccolo" nel riformato testo dell'art. 51 Cost.⁶³. Il secondo fronte è quello che incide sul diritto di voto, che l'art. 48, comma 2, sancisce essere personale ed eguale, libero

⁶⁰ La sindacabilità è affermata, anzi, a chiarissime lettere: «l'atto di nomina degli assessori risulterà, dunque, sindacabile in sede giurisdizionale, se e in quanto abbia violato una norma giuridica», Corte cost. 20 marzo-2 aprile 2012, n. 81, 4.3 *Cons. dir.* Sulla natura dell'atto e la sua sindacabilità cfr. R. DICKMANN, *L'atto politico questo sconosciuto*, in *forumcostituzionale.it* (9 ottobre 2012).

⁶¹ *Ibidem.*

⁶² Le affermazioni della Corte sulla precettività dei principi di parità di genere si desumono altresì dall'allineamento con la posizione del Consiglio di Stato, Sez. V, che, oltre che nella già citata sentenza (Cons. Stato, Sez. V, 27 luglio 2011, n. 4502), ha recentemente riaffermato la sua adesione alla tesi della precettività, annullando una difforme sentenza (TAR Lombardia, Sez. I, 4 febbraio 2011, n. 354): Cons. Stato, Sez. V, 21 giugno 2012, n. 3670.

⁶³ La ricostruzione "in scala" dell'eguaglianza negli artt. 3 e 51 Cost. si trova in I. SALZA, *Le regole sulla partecipazione delle donne in politica: dalle cosiddette «quote rosa» al rinnovato quadro costituzionale*, in *Rass. parl.*, 2008, p. 97 ss. e M. MONTALTI, *La rappresentanza dei sessi in politica diviene «rappresentanza protetta» tra riforme e interpretazione costituzionale*, in *Regioni*, 2003, p. 529 ss.

e segreto. Il terzo fronte riguarda l'autonomia dei partiti politici rispetto alla legge, che trova un suo fondamento nell'art. 49 Cost., secondo il quale «tutti i cittadini hanno diritto di associarsi liberamente in partiti per concorrere con metodo democratico a determinare la politica nazionale». Infine, il quarto fronte si gioca sul concetto di rappresentanza, definito dalla formula costituzionale di cui alla prima frase dell'art. 67 Cost., a norma della quale «ogni membro del Parlamento rappresenta la Nazione».

Nel prosieguo si indagheranno dunque questi quattro ordini di perplessità costituzionale, cominciando dall'ultimo (quote e generalità della rappresentanza) e risalendo verso il primo (quote ed eguaglianza).

9. *Le quote rosa e l'art. 67 della Costituzione*

La disposizione costituzionale secondo la quale ogni membro del Parlamento rappresenta la Nazione è stata da alcuni letta come un ostacolo all'adozione di strumenti normativi che incentivino la presenza femminile nella rappresentanza politica. Sulla base di un presupposto – tutto da verificare – secondo il quale le donne, una volta elette, rappresenterebbero le donne elettrici, si teme di incorrere in una radicale distonia con il carattere generale della rappresentanza, ereditato dalla tradizione liberale.

Un autorevole conforto giurisprudenziale era giunto anche da Palazzo della Consulta, nel momento in cui la Corte, pronunciando la sent. n. 422/1995, aveva ritenuto le quote di lista «irrimediabilmente in contrasto con i principi che regolano la rappresentanza politica»⁶⁴. Quali fossero questi principi, la Corte non lo specificava, ma a molti parve chiaro che la Corte si riferiva a quel complesso “auto-evidente” di regole, procedure e valori che caratterizzano il modello di rappresentanza politica.

Questi argomenti, invero seri nella misura in cui includono le riflessioni più ostiche e profonde sulla rappresentanza politica, suscitano in realtà più perplessità di quante non ne risolvano.

Se fosse vero che le donne elette finirebbero per rappresentare le donne elettrici, ciò dovrebbe valere anche al contrario: gli uomini eletti rappresenterebbero gli uomini elettori. Saremmo dunque di fronte a una violazione permanente del carattere generale della rappresentanza, e ciò semmai varrebbe come argomento per sostenere l'urgente necessità di sistemi di riequilibrio, e non per escluderne la legittimità.

V'è però motivo di dubitare che il presupposto sia fondato. Non v'è ragione per affermare che le donne elette agirebbero sulla scorta di un mandato delle loro elettrici. Innanzitutto, perché non v'è ragione di credere che i siste-

⁶⁴ V. *supra*, par. 4.

mi di promozione della rappresentanza politica delle donne debbano rivolgersi alle donne elettrici. Se donna votasse donna, non vi sarebbe necessità di strumenti promozionali⁶⁵: il 52% dell'elettorato italiano è composto da donne, le donne votano in Italia da più di 60 anni, eppure i seggi – a tutti i livelli – restano prevalentemente occupati da uomini.

Le ragioni che vedono nei sistemi promozionali una minaccia alla generalità della rappresentanza sembrano affondare le radici in un'erronea rappresentazione della *ratio* stessa di tali politiche. È infatti piuttosto diffusa l'idea che una maggiore presenza delle donne nelle assemblee elettive determinerebbe una maggiore considerazione degli interessi femminili nelle politiche adottate da quei consessi. Presupponendo, in tal modo, una considerazione delle donne alla stregua di un gruppo minoritario⁶⁶. E da questa – ad avviso di chi scrive, erronea – impostazione si genera il timore che tali politiche promozionali conducano a una rottura della generalità della rappresentanza⁶⁷.

Come se non bastasse, lo stesso dogma della rappresentanza generale trova robuste eccezioni nel diritto costituzionale italiano. Il discorso vale soltanto a livello teorico generale, e non per equiparare le situazioni⁶⁸: eppure si pensi alle norme che prevedono la rappresentanza “protetta” delle minoranze linguistiche, nonché le norme che hanno introdotto i seggi riservati per gli italiani all'estero. Sulla scorta di queste esperienze, è ben evidente che la “regola” della generalità e universalità della rappresentanza può conoscere delle eccezioni, purché siano costituzionalmente fondate. E ciò, nell'ottica di un corret-

⁶⁵ Nulla induce infatti a ritenere che le donne «votano per le donne»: così R. BIN, *Donne e autoreferenzialità della politica*, in R. BIN-G. BRUNELLI-A. PUGIOTTO-P. VERONESI (a cura di), *La parità dei sessi nella rappresentanza politica*, Torino, 2003, p. 42.

⁶⁶ Sulla (im)possibilità di ricondurre le donne alla stregua di una minoranza, *ex plurimis*, cfr. M. BARBERA, *L'eccezione e la regola, ovvero l'eguaglianza come apologia dello status quo*, in AA.VV., *Donne in quota*, cit., p. 115; M. D'AMICO-A. CONCARO, *Donne e istituzioni politiche. Analisi critica e materiali di approfondimento*, Torino, 2006, spec. p. 6, ove le donne sono intese come «uno dei modi d'essere del genere umano»; M. RODANO, *Il genere femminile nei sistemi politici europei*, in M.L. BOCCIA-I. PERETTI (a cura di), *Il genere della rappresentanza*, suppl. a *Democrazia e diritto*, 1988, p. 107; G. BRUNELLI, *L'alterazione del concetto di rappresentanza*, cit., p. 554 e S. AGACINSKI, *La politica dei sessi*, Milano, 1998, spec. p. 195 ss. ove si parla di «duplicità originaria dell'essere umano».

⁶⁷ Non v'è, in altre parole, ragione di fondare la *ratio* delle politiche promozionali su questo assunto. Su questo punto (quale debba essere la *ratio* delle politiche promozionali), invero essenziale, si tornerà nelle pagine conclusive di questo contributo, v. *infra*, par. 13.

⁶⁸ Sul piano metodologico si può riportare l'ammonimento di A. D'ALOIA, *Eguaglianza sostanziale e diritto diseguale. Contributo allo studio delle azioni positive nella prospettiva costituzionale*, Padova, 2002, p. 410, laddove osserva che «“tutela della rappresentanza politica delle minoranze linguistiche” e “promozione della partecipazione politica delle donne” sono fenomeni che rispondono a logiche e finalità troppo diverse per poter svolgere così banalmente una comparazione». L'argomento servirà in queste pagine soltanto a escludere che generalità e universalità della rappresentanza configurino caratteri essenziali dell'ordinamento costituzionale, insuscettibili di subire deroghe o modifiche.

to inquadramento teorico del tema qui preso in analisi, è decisivo per sgombrare il campo dall'ipotesi, emersa sulla scorta di un ambiguo passaggio della sent. n. 422, secondo la quale la generalità della rappresentanza rientrerebbe tra i principi supremi dell'ordinamento, sottratti a qualunque modifica, finanche di rango costituzionale. Laddove la Corte si era riferita ai «principi che regolano la rappresentanza politica, quali si configurano in un sistema fondato sulla democrazia pluralistica, connotato essenziale e principio supremo della Repubblica», come rilevato da attenta dottrina⁶⁹, aveva voluto elevare la democrazia pluralistica a principio supremo, e non certo altri suoi corollari (quali la generalità della rappresentanza). Ciò sarebbe infatti stato in contrasto con la recente esperienza costituzionale che, a beneficio delle minoranze linguistiche o degli italiani all'estero, aveva già rotto una certa concezione del dogma della generalità e universalità della rappresentanza politica.

Semmai si può riconoscere, in piena coerenza con quella giurisprudenza costituzionale, l'attestazione di una sorta di resistenza forte del principio della generalità della rappresentanza, che ammetterebbe deroghe soltanto ove queste trovassero un puntuale riscontro costituzionale. In questa direzione sembra infatti condurre la sent. n. 233/1994 che, affrontando la questione della rappresentanza del gruppo linguistico ladino della Provincia di Trento, aveva dichiarato l'illegittimità di una legge provinciale, ritenendo che le deroghe ai principi costituzionali che regolano la rappresentanza fossero indisponibili al legislatore regionale⁷⁰.

Tali preoccupazioni, se si considerano gli innesti di colore che il legislatore costituzionale ha apportato nei primi anni del secolo, e se si considera soprattutto l'impossibilità di inquadrare la rappresentanza delle donne alla stregua di una rappresentanza di un gruppo minoritario, non sembrano, in definitiva, essere un ostacolo costituzionale all'introduzione di sistemi normativi di promozione della rappresentanza femminile.

10. *Le quote e l'art. 49 della Costituzione*

La predisposizione di strumenti promozionali della partecipazione delle donne alla vita politica può assumere contorni molto diversi se essa è imposta ai partiti politici, o – al contrario – da questi è liberamente intrapresa.

La possibile alternativa all'imperio della legge (e a tutte le controindicazioni che in queste pagine si stanno passando in rassegna) è ben presente nella prima sentenza della Corte in materia, la n. 422/1995, che – dichiarando pe-

⁶⁹ L. CARLASSARE, *L'integrazione della rappresentanza*, cit., pp. 31-32.

⁷⁰ Sull'inidoneità dell'art. 6 Cost. a fondare un tale intervento legislativo, si veda – criticamente – la nota di S. BARTOLE, *Un caso di insoddisfacente overruling in tema di tutela delle minoranze in materia elettorale*, in *Giur. Cost.*, 1994, p. 4094.

rentoriamente l'illegittimità costituzionale delle quote di lista – ne aveva allo stesso tempo auspicato la spontanea adesione da parte dei partiti.

L'alternativa è con ogni probabilità ispirata all'esperienza costituzionale di altre realtà, accomunate dalla collocazione geografica presso latitudini maggiori⁷¹: così è stato, ad esempio, nella Repubblica federale tedesca, ove – nonostante la maggiore “inclusione” dei partiti nello Stato⁷² – la promozione della rappresentanza femminile è stata indotta dall'azione dei partiti stessi⁷³.

Ciò premesso, la questione della compatibilità di un sistema di quote di lista rispetto ai principi di autonomia e libertà dei partiti politici è tema assai complesso, che coinvolge alcuni nodi fondamentali del diritto costituzionale⁷⁴. Se ne prenderanno in considerazione aspetti molto parziali, sulla scorta della considerazione di partenza per la quale una legge che stabilisca l'obbligo di includere anche una sola donna (e/o un solo uomo) nelle liste elettorali condiziona certamente l'autonomia dei partiti nella compilazione delle liste. Ciò non è però ancora una ragione sufficiente per affermarne l'illegittimità costituzionale per violazione dell'art. 49 Cost. che, nella tradizione costituzionale italiana, ha fondato un forte grado di autonomia dei partiti rispetto alla potestà della legge.

Una visione assolutista della sfera di autonomia dei partiti nella scelta dei candidati era stata probabilmente ispirata dalla stessa Corte costituzionale, che un ventennio prima aveva affermato che «sia la scelta effettiva dei candidati, sia il loro ordine di elencazione è fatto interno proprio delle organizzazioni promotrici, estraneo [...] al contenuto e allo svolgimento sostanziale delle elezioni»⁷⁵.

Ragionando per assurdo, però, la stessa norma che stabilisce un numero massimo di candidati per una consultazione elettorale condiziona l'autonomia dei partiti. Eppure nessuno potrebbe sostenere che tale intervento della legge nella sfera di autonomia dei partiti ne cagioni l'illegittimità costituzionale. E se tale limitazione può essere ricondotta a un'esigenza pratica, va detto che l'ordinamento pone – proprio nella disciplina delle vicende elettorali – altri in-

⁷¹ Un impulso significativo da parte dei partiti si è registrato nelle esperienze della Svezia, Norvegia, Danimarca, Germania e Regno Unito: v. M. D'AMICO, *Il difficile cammino della democrazia paritaria*, cit., p. 16 ss.

⁷² Ancora istruttiva è la distinzione di diverse forme e fasi con cui gli ordinamenti costituzionali si sono misurati con la realtà dei partiti politici, come individuata da H. TRIEPEL, *Die Staatsverfassung und die politischen Parteien*, Berlin, 1930, p. 12 ss.: l'atteggiamento di ostilità nei confronti del partito (*Bekämpfung*), l'indifferenza (*Ignorierung*), il riconoscimento giuridico (*Anerkennung und Legalisierung*) e l'assorbimento nell'organizzazione statale (*Inkorporation*).

⁷³ Su tale esperienza si veda M.E. GENNUSA, *Parità dei sessi, rappresentanza politica e rappresentanza di genere nell'ordinamento tedesco*, in R. BIN-G. BRUNELLI-A. PUGIOTTO-P. VERONESI (a cura di), *La parità dei sessi nella rappresentanza politica*, cit., p. 180 ss.

⁷⁴ Per un quadro che rende onore alla complessità, si veda S. BARTOLE, *Partiti politici*, in *Dig. disc. pubbl.*, Torino, 1995, X, p. 710 ss.

⁷⁵ Corte cost. 27 giugno-10 luglio 1975, n. 203, par. 3 *Cons. dir.* Sul punto cfr. G. BRUNELLI, *L'alterazione del concetto di rappresentanza*, cit., p. 570.

dubbi condizionamenti della sfera di autonomia dei partiti nella scelta delle candidature: si pensi, innanzitutto, all'effetto diretto che spiegano le disposizioni in materia di incandidabilità, nonché il condizionamento indiretto dell'autonomia dei partiti che determinano le condizioni di ineleggibilità e di incompatibilità⁷⁶.

Tali esempi dimostrano come l'ampia sfera di autonomia dei partiti che si è fatta discendere dall'art. 49 Cost. non può certo essere ritenuta una totale impenetrabilità all'imperio della legge: se il condizionamento legislativo dell'autonomia dei partiti trova una ragione giustificatrice solida quanto l'art. 49 Cost., non vi è motivo di affermarne l'illegittimità costituzionale. Non vi è dubbio che la Costituzione italiana includa, oggi, il fine del riequilibrio della rappresentanza tra quelli che hanno dignità costituzionale. E sulla base di tale inclusione, nonché da ciò che si deriva dall'esperienza costituzionale, non sembra possibile ravvisare nell'art. 49 Cost. un ostacolo né a quote di lista, né ad altri strumenti che anche indirettamente possano avere qualche influenza – nel perseguimento di un fine costituzionalmente espresso – sulla sfera di autonomia dei partiti nella scelta delle candidature.

11. *Le quote e l'art. 48 della Costituzione*

Ogni sistema che si prefigga di promuovere la rappresentanza delle donne nelle assemblee elettive sembra astrattamente idoneo a porsi in conflitto anche con il carattere della libertà del voto. O meglio: ogni sistema che si prefigga di perseguire *efficacemente* tale obiettivo sembra essere astrattamente idoneo al contrasto. Se infatti l'obiettivo fosse realizzato, ci sarebbe motivo di registrare un condizionamento del risultato del voto, come si sarebbe prefigurato in assenza dell'applicazione di misure promozionali. E in senso lato ciò può condurre quantomeno al sospetto che si verifichi un qualche tipo di restrizione del carattere di libertà del diritto di voto. Tali preoccupazioni sono state rivolte non tanto per quanto concerne le quote di lista, bensì per ciò che riguarda il sistema della doppia preferenza di genere⁷⁷.

L'argomento non è tra quelli che vengono branditi con maggiore convinzione da coloro che restano scettici di fronte alle c.d. "quote rosa": ciò è forse determinato anche da una contingenza italiana. È fin troppo facile liquidare

⁷⁶ Osserva la «pacifica esistenza da tempo di molteplici disposizioni legislative che limitano la piena autonomia dei diversi soggetti politici nella presentazione dei candidati alle elezioni» U. DE SIERVO, *La mano pesante della Corte sulle «quote» nelle liste elettorali*, cit., p. 3270.

⁷⁷ Si vedano le perplessità espresse sulla compatibilità della doppia preferenza di genere con i principi costituzionali, così come interpretati in Corte cost. 10-13 febbraio 2003, n. 49, già in sede di commento di quella pronuncia: A. DEFFENU, *Parità dei sessi in politica e controllo della Corte*, cit., p. 928.

l'argomento con una sorta di relativismo dei vizi: un sistema elettorale quale quello oggi vigente⁷⁸, proporzionale con forte premio di maggioranza (per di più asimmetrico tra le due Camere) e a liste bloccate, ove le candidature plurime si combinano alla possibilità di optare successivamente per il collegio in cui risultare eletti, è un mostro giuridico i cui elementi sembrano suscitare ben altre perplessità in termini di restrizione della libertà di voto dell'elettore⁷⁹.

Ciò non toglie che il punto possa venir preso in considerazione, se non altro nell'auspicio che ciò possa valere per tempi – e leggi elettorali – migliori. E, in effetti, soprattutto il sistema della doppia preferenza di genere è certamente idoneo a essere considerato sotto il profilo della libertà di voto: da un punto di vista strutturale, vincolare la validità della seconda preferenza espressa a una condizione connessa al genere del candidato (o della candidata) verso cui viene espressa, si può ricostruire come restrizione della libertà di voto⁸⁰.

Ma non è sufficiente tale qualificazione giuridica: v'è da chiedersi se tale restrizione possa considerarsi costituzionalmente legittima. E, in virtù della puntuale copertura costituzionale che il fine della promozione della partecipazione delle donne alla vita politica riceve oggi dalla Costituzione, non sembra difficile argomentare la legittimità costituzionale di tale (minima) restrizione.

A ben vedere ogni legge elettorale stabilisce delle restrizioni alla libertà di voto, adempiendo alla funzione propria delle regole: l'esempio delle liste bloccate è lampante, ma anche la semplice fissazione del numero di preferenze condiziona la libertà di voto. L'art. 48 Cost. non impedisce infatti che la legge, in particolare la legge elettorale, si prefigga un certo condizionamento del risultato complessivo del voto, nel perseguimento di finalità costituzionalmente

⁷⁸ Nel senso di sottolineare la situazione paradossale per cui la doppia preferenza – introdotta dalla legislazione regionale – viene considerata lesiva della libertà di voto, nel contesto di un ordinamento che a livello nazionale non permette di esprimere alcuna preferenza, cfr. M. CAIELLI, *La promozione della democrazia paritaria*, cit., p. 12.

⁷⁹ Non tanto per il sistema delle liste bloccate in sé che, in regime di formule proporzionali, anche nell'esperienza comparata rappresenta la regola, più che l'eccezione: quel che suscita perplessità è il complesso normativo che prevede – soltanto per citare i punti più critici – le candidature plurime con le opzioni successive degli eletti in più circoscrizioni; le regole sulle sottoscrizioni che costituiscono una barriera all'entrata di nuovi soggetti politici; la totale autonomia nell'attuazione (e verifica) del principio di democrazia interna dei partiti. Sul punto si vedano *ex multis* G. PASQUINO, *I sistemi elettorali*, Bologna, 2006; R. D'ALIMONTE-A. CHIAROMONTE (a cura di), *Proporzionale ma non solo. Le elezioni politiche del 2006*, Bologna, 2007; A. D'ALOIA, *Una riforma da riformare: la legge elettorale 270/2005*, cit.; A. DI VIRGLIO, *La riforma elettorale della Casa delle libertà alla prova del voto*, in *Polis*, 2007, p. 119 ss.; C. FUSARO, *I limiti della legislazione elettorale vigente*, in R. D'ALIMONTE-C. FUSARO (a cura di), *La legislazione elettorale italiana*, Bologna, 2008, p. 11 ss.

⁸⁰ Una lettura critica della sentenza sulla doppia preferenza di genere (Corte cost. 14-20 gennaio 2010, n. 4) sotto al profilo della valutazione della compatibilità della legge elettorale campana con i caratteri di eguaglianza e libertà del voto, è resa da M. OLIVETTI, *La c.d. «preferenza di genere» al vaglio del sindacato di costituzionalità*, cit., p. 84 ss.

lecite: ciò che vieta è il condizionamento diretto del singolo voto dell'elettore, il che non avviene né nel caso in cui si stabiliscano quote di lista, né – secondo quanto argomentato dalla Corte nella sent. n. 4/2010⁸¹ – qualora si consenta la c.d. doppia preferenza di genere.

12. *Quote e principio costituzionale d'eguaglianza*

Il punto più critico – nonché più alto – del dibattito costituzionale in materia di c.d. “quote rosa” risiede con ogni probabilità nella loro compatibilità con il complesso equilibrio che deriva dall'interpretazione del sistema normativo di cui agli artt. 3 e 51 Cost.

Per completare la rassegna delle principali perplessità costituzionali, non si può fare a meno di avvicinarsi all'ineluttabile tensione tra il principio di eguaglianza in senso formale ed eguaglianza in senso sostanziale. Ogni misura legislativa che contempra il sesso dei destinatari ai fini della produzione dei suoi effetti normativi può infatti porsi astrattamente in distonia con l'art. 3 Cost., comma 1, laddove l'eguaglianza di fronte alla legge è sancita senza distinzione di sesso.

Il soccorso può giungere però da una sede molto vicina nella “topografia” costituzionale: l'art. 3 Cost., comma 2, com'è noto, prevede infatti che alla Repubblica è attribuito (anche) il compito di rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica del Paese.

È impensabile svolgere in questa sede una riflessione compiuta sul rapporto che intercorre tra principio di eguaglianza in senso formale e principio di eguaglianza in senso sostanziale. Il tema è tra i più classici del costituzionalismo post-bellico, e tra quelli che meglio caratterizza la riflessione all'interno di ordinamenti che accolgono nelle Costituzioni la tutela dello Stato sociale. Le ricostruzioni della dottrina costituzionalistica italiana si sono dispiegate in molteplici filoni, che – grossolanamente – possono essere distinti in due macrocategorie⁸². La prima ricomprende le letture ireniche dei due commi, in forza delle quali non vi è autentica contrapposizione tra principio di eguaglianza formale e

⁸¹ V. *supra*, par. 6.

⁸² Per una mappatura meno grossolana, e più ampiamente documentata, delle ricostruzioni dottrinali sul rapporto tra i due commi dell'art. 3, in riferimento alle c.d. azioni positive, si veda G. FERRARA, *La pari dignità sociale (Appunti per una ricostruzione)*, in *Studi in onore di Giuseppe Chiarelli*, II, Milano, 1974, p. 1089 ss.; P. COMANDUCCI, *Uguaglianze*, in *Lavoro* 80, 1988, p. 933 ss.; A. BALDASSARE, *Diritti sociali*, in *Enc. dir.*, 1989, spec. par. 6.4; M. AINIS, *Azioni positive e principio di eguaglianza*, in *Giur. Cost.*, 1992, p. 585 ss. e G. BRUNELLI, *L'alterazione del concetto di rappresentanza*, cit., p. 556 ss.

sostanziale, bensì un completamento del primo attraverso il secondo. Secondo una diversa lettura, invece, i due principi sarebbero concettualmente autonomi e suscettibili di entrare in contraddizione: il principio di eguaglianza sostanziale giustificerebbe, in determinate circostanze, deroghe all'eguaglianza di fronte alla legge⁸³.

Le riflessioni svolte intorno alle relazioni che intercorrono tra i due commi dell'art. 3 Cost., già molto complesse, si complicano ulteriormente quando il terreno sul quale si esplicano è quello della rappresentanza politica⁸⁴. Ciò perché, da un lato, insorgono dubbi circa la riconducibilità degli strumenti di promozione della rappresentanza politica alla categoria di rimozione di ostacoli di ordine economico e sociale, di cui al comma 2 dell'art. 3 Cost.⁸⁵. Dall'altro lato, qualora si superi questa obiezione, e si includa l'appartenenza al genere femminile tra gli ostacoli di ordine sociale che limitano di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, le perplessità possono sorgere sull'idoneità delle "quote rosa" (così come degli altri strumenti analizzati) a rimuovere tali ostacoli.

C'è però la possibilità di arrestarsi a riflettere prima di inoltrarsi in un labirinto concettuale come quello che si prospetta alle soglie dell'art. 3 Cost. La riconduzione del tema delle c.d. "quote rosa" – almeno per come si è sviluppato nell'esperienza italiana – nell'intreccio formale e sostanziale del principio di eguaglianza muove con ogni probabilità da un presupposto fallace. Come si è visto, infatti, le "quote rosa" – così come gli altri strumenti di promozione della rappresentanza femminile sperimentati nell'ordinamento italiano – non si sono mai concretizzati in misure di diritto diseguale: sempre di quote grigie si è trattato.

E, in quanto tali, il tentativo di ricondurre gli strumenti in questione nel fi-

⁸³ Per una compiuta trattazione delle tradizioni dottrinali più profondamente radicate nel dibattito costituzionalistico italiano, cfr. B. CARAVITA, *Oltre l'eguaglianza formale. Un'analisi dell'art. 3 comma 2 della Costituzione*, Padova, 1984, spec. p. 19 ss. Il rapporto tra i due commi dell'art. 3 Cost. nella giurisprudenza costituzionale è oggetto del celebre studio di L. PALADIN, *Corte costituzionale e principio generale d'eguaglianza, Aprile 1978-Dicembre 1983*, in *Giur. Cost.*, 1984, p. 260 ss. (oltre a ID., *Il principio costituzionale d'eguaglianza*, Milano, 1965) e, successivamente, di attenta analisi di F. SORRENTINO, *L'eguaglianza nella giurisprudenza della Corte costituzionale e della Corte di giustizia delle Comunità Europee*, in AA.VV., *Corte costituzionale e principio di eguaglianza, Atti del convegno in ricordo di Livio Paladin*, Padova, 2002, p. 127 ss.; cfr. altresì F. GHERA, *Il principio di eguaglianza nella Costituzione italiana e nel diritto comunitario*, Padova, 2003.

⁸⁴ Sul punto, nella vasta letteratura, cfr. A. D'ALOIA, *Eguaglianza sostanziale e diritto diseguale*, cit., spec. p. 359 ss. e M. AINIS, *Azioni positive e principio d'eguaglianza*, in *Giur. Cost.*, 1992, p. 585 ss.

⁸⁵ V. G. BRUNELLI, *L'alterazione del concetto di rappresentanza*, cit., p. 555, laddove pone il problema della riconducibilità delle politiche promozionali nella rappresentanza politica allo stesso fondamento, l'art. 3, comma 2, «nel quale la maggior parte della dottrina individua la radice dei *diritti sociali*, come diritti ad ottenere dallo Stato prestazioni *positive* volte ad eliminare situazioni di inferiorità economica e sociale» [enfasi nell'originale].

ne di emancipazione sociale di cui al comma 2 dell'art. 3 Cost. è tutto sommato fuorviante e scorretto: finché le misure promozionali mantengano una struttura anti-discriminatoria⁸⁶, sembra inutile passare attraverso le strettoie che delimitano la legittimità delle azioni positive⁸⁷.

Piuttosto le norme che considerano il sesso nel contesto della legislazione elettorale debbono essere valutate alla luce del comma 1 dell'art. 3 della Costituzione, laddove il principio di eguaglianza formale offre protezione qualificata con riferimento ad alcune ragioni di discriminazione, tra le quali il sesso.

Sulla base di tale dato, si sono tratte (anche nella giurisprudenza costituzionale) conseguenze assolute: la Costituzione imporrebbe l'indifferenza al sesso della disciplina elettorale. Eppure le conseguenze assolute mal si conciliano con la mitezza del costituzionalismo post-bellico⁸⁸, e alla lunga sono destinate a cedere. Che non si tratti di una questione semplice lo si evince accostando due passaggi delle sentt. n. 422/1995 e n. 4/2010. Nella prima, infatti, misure che stabiliscano un tetto massimo di candidati dello stesso sesso sono considerate «irrimediabilmente in contrasto con i principi che regolano la rappresentanza politica, quali si configurano in un sistema fondato sulla democrazia pluralistica, connotato essenziale e principio supremo della nostra Repubblica»⁸⁹. Quindici anni dopo, la stessa Corte riscontra invece l'esistenza di un «principio fondamentale dell'effettiva parità tra i due sessi nella rappresentanza politica, nazionale e regionale, nello spirito dell'art. 3, secondo comma, Cost.»⁹⁰.

Il mutare di sensibilità della Corte è difficilmente negabile. Tanto più che esso non viene riferito all'ordinaria attività interpretativa dei principi costitu-

⁸⁶ Sulla distinzione si veda, *ex plurimis*, L. CARLASSARE, *L'integrazione della rappresentanza: un obbligo per le Regioni*, in L. CARLASSARE-A. DI BLASI-M. GIAMPIERETTI, *La rappresentanza democratica nelle scelte elettorali delle regioni*, Padova, 2002, p. 47. Per non perdersi negli intricati ingranaggi del principio di eguaglianza, una premessa può essere opportuna. Presi da un punto di vista prettamente teorico generale – ovvero, si potrebbe dire con la solita metafora cromatica, aumentando il più possibile il contrasto della tv in bianco e nero – la determinazione di un limite massimo di candidature di persone appartenenti a un sesso non può mai rientrare nel *genus* delle azioni positive, finché l'entità delle quote massime sarà inferiore o uguale al 50%. Le azioni positive, nelle parole della Corte costituzionale, sono infatti «il più potente strumento a disposizione del legislatore» per adempiere al compito a cui è chiamata la Repubblica secondo l'art. 3.2 Cost., e si sostanziano nell'adozione di «un trattamento di favore nei confronti di una categoria di persone» (Corte cost. 24-26 marzo 1993, n. 109, par. 2.2 *Cons. dir.*). E, in una prospettiva squisitamente formale, non vi è modo di ritenere che il tetto di candidature di *uno* stesso sesso – purché inferiore al 50% – determini un trattamento di favore dei candidati di un genere, rispetto ai candidati dell'altro genere.

⁸⁷ V. M. AINIS, *Cinque regole per le azioni positive*, in *Quaderni cost.*, 1999, p. 359 ss.

⁸⁸ La mitezza di cui a G. ZAGREBELSKY, *Il diritto mite*, Torino, 1992.

⁸⁹ Corte cost. 6-12 settembre 1995, n. 422, par. 7 del *Cons. dir.*

⁹⁰ Corte cost. 14-20 gennaio 2010, n. 4, par. 3.1 del *Cons. dir.*

zionali, bensì viene collocato al livello dei principi supremi o fondamentali dell'ordinamento.

Tale mutamento di sensibilità, così come il mutamento del parametro costituzionale di cui all'art. 51 Cost. non sembra però essere collegabile all'esperienza delle quote di lista, per come si è storicamente sviluppata in Italia. Le quote di lista, formulate in modo neutro, non paiono – sulla base di questa impostazione – in alcun modo idonee a integrare alcuna discriminazione sulla base del sesso.

Ciò detto, sia la revisione dell'art. 51 Cost., sia il contemporaneo (e non conseguente) mutamento di indirizzo della Corte sembrano poter aprire uno spiraglio a interventi autenticamente diseguali. Prima di questo mutamento legislativo e giurisprudenziale, si era infatti efficacemente ricostruito il rapporto tra i due commi dell'art. 3 in termini di regola (l'eguaglianza formale) ed eccezione (l'eguaglianza sostanziale): nel suo ambito di applicazione l'eccezione si imporrebbe sulla regola⁹¹. Ma, per quanto concerneva la rappresentanza politica, si osservava che l'art. 51 Cost. riaffermava la regola dell'eguaglianza formale, formulando quasi un'eccezione dell'eccezione.

La nuova formulazione dell'art. 51 Cost. (così come dell'art. 117, comma 7, Cost. e degli Statuti speciali) ha rimosso un pilastro fondamentale di tal ragionamento, consentendo espressamente alle eccezionali ragioni dell'eguaglianza sostanziale di riespandersi anche nell'ambito della rappresentanza politica.

13. *I nodi critici: ratio, obbligatorietà e limiti della promozione della rappresentanza delle donne. A cosa servono le quote?*

L'individuazione di una *ratio* profonda, di una sorta di “finalità ultima” caratterizzante tanto le quote, quanto gli altri strumenti di promozione della rappresentanza politica femminile potrebbe (il condizionale non è decorativo) apparire operazione tutt'altro che ardua: la finalità sarebbe, evidentemente, promuovere la rappresentanza politica femminile, per giungere al riequilibrio di una situazione storicamente squilibrata.

Questa è certamente una lettura plausibile dell'art. 51 Cost., nella sua revisionata formulazione. Eppure, a volersi addentrare più a fondo nel testo, non sembra che la riparazione dello squilibrio possa essere accettata come finalità ultima: si potrebbe ancora chiedersi quale giovamento ne deriverebbe. Perché, in fin dei conti, un ordinamento che ripara a una storica sotto-rappresentanza politica femminile dovrebbe considerarsi “migliore”? In poche parole: «perché più donne»⁹²?

Si è già escluso, infatti, che la *ratio* possa confondersi in un fraintendimento

⁹¹ V. M. AINIS, *Azioni positive e principio di eguaglianza*, cit., p. 603.

⁹² La domanda riprende M. D'AMICO, *Il difficile cammino della democrazia paritaria*, cit., p. 8.

del genere femminile alla stregua di una minoranza, la cui rappresentanza politica avrebbe ragione di essere protetta sulla base di logiche del tutto diverse.

Le donne, si è già detto, non possono essere considerate un gruppo minoritario: parafrasando la celebre *dissenting opinion* del giudice Scalia «*we are just one race here. It is American*»⁹³, la distonia di un parallelo tra questione razziale e questione di genere, suona del tutto evidente. Non si può dire infatti: “*we are just one gender here. It is neutral*”⁹⁴.

Perciò, la ragione ultima del miglioramento sociale che deriverebbe dal riequilibrio della rappresentanza finisce, talvolta, per alimentarsi di una pericolosa serie di luoghi comuni: le donne sarebbero, se non palesemente più intelligenti⁹⁵, più idonee alla vita relazionale, alla negoziazione, alla cura del bene pubblico e avvezze a sottomettere il benessere dell’oggi a favore del domani. Le donne sarebbero più istruite, sarebbero meno legate a – o logorate da – logiche di potere.

Tutto ciò non sembra portare molto lontano, almeno finché si cammini sul terreno del diritto costituzionale. Sul quale è il caso di tornare: e su questo terreno è forse la domanda stessa (qual è la finalità ultima delle politiche promozionali?) a essere mal posta, o quantomeno superabile.

Ripercorrendo la storia delle Costituzioni, molte simili domande rimarrebbero prive di una risposta definitiva: perché l’allargamento del suffragio? Perché una società ove possano essere rappresentati e rappresentati anche i poveri, gli ignoranti e gli analfabeti dovrebbe essere migliore di una società ove tali soggetti né votano, né (tanto più) possono essere votati ed eletti? Per tornare al punto di partenza: perché più donne?

Per quanto concerne le prime domande, la risposta è stata fornita dalla storia, scolpita nel testo delle Costituzioni di tutta la cultura giuridica europea e di una larga parte della Comunità internazionale.

Per quanto concerne le donne, la risposta non si può al momento rinvenire nella storia. Una fedele (e positiva) ricerca dovrebbe passare attraverso (o meglio, dietro) alla formulazione dell’art. 51 Cost., dalla cui elasticità e ampiezza della formulazione non si traggono risposte decisive. Risalendo, con il rischio di soggettivizzare la legge o – ancor peggio – la Costituzione, dovrebbe essere

⁹³ *Adarand Constructors, Inc. v. Peña*, 515 U.S. 200 (1995) (Scalia, *Concurring*).

⁹⁴ L’osservazione è di M.V. BALLESTRERO, *Azioni positive. Punto e a capo*, in *Lavoro e dir.*, 1996, p. 119.

⁹⁵ D’altronde già nella relazione Zanardelli al disegno di legge 31 maggio 1890 si nega il diritto di voto alle donne perché «pure riconoscendone cavallerescamente l’intelligenza ... sarebbe recare loro un cattivo servizio trascinandole in un’arena ove perderebbero la loro vera dignità, grazia e forza»: cfr. F. RACIOPPI-I. BRUNELLI, *Commento allo Statuto del Regno*, II, Torino, 1909, pp. 405-407, cit. in L. CARLASSARE, *L’integrazione della rappresentanza: un obbligo per le Regioni*, in AA.VV., *La rappresentanza democratica nelle scelte elettorali delle Regioni*, Padova, 2002, p. 6.

l'*iter* istruttorio della revisione costituzionale dell'art. 51 Cost., comma 1, a fornire alcune risposte.

Eppure le risposte che si possono desumere dalla relazione del d.d.l. costituzionale rischiano di essere piuttosto deludenti, nella misura in cui sono connotate da quella che è stata efficacemente descritta come «*intentio* senza *ratio*, puro effetto pubblicitario il cui obiettivo è soddisfare senza dare»⁹⁶. Abbondano, infatti, nella relazione del Governo pie intenzioni, quali quella di «dare un forte segnale di attenzione alla richiesta che proviene dalla parte femminile della popolazione»⁹⁷. E tutto ciò perché, si legge ancora nella relazione governativa, «la scarsa partecipazione delle donne alla vita politica del Paese è un problema largamente avvertito dall'opinione pubblica e costituisce, altresì, un dato incontrovertibile». Ma – precisa con cautela la relazione – «tale situazione certamente non comporta un *deficit* democratico giacché la scelta degli eletti è espressione del libero voto dei cittadini»⁹⁸.

La deludente risposta che si trova nelle pie intenzioni della relazione governativa induce, forse, a cercare di contestualizzare l'intervento di revisione costituzionale, collegandolo al “braccio di ferro” con la Corte costituzionale. In quest'ottica la modifica dell'art. 51 Cost. potrebbe essere vista come una rettifica del parametro, necessaria al fine di superare la sentenza della Corte n. 442 del 1995.

In effetti, i riferimenti a tale pronuncia sono numerosi negli atti parlamentari che hanno condotto alla revisione costituzionale dell'art. 51 Cost. E, con il senno di poi, pare inevitabile legare il mutamento di rotta della giurisprudenza costituzionale agli interventi di revisione costituzionale con cui si modificava il quadro dei parametri di legittimità. Eppure, a ben vedere, i passaggi cruciali dell'*iter* argomentativo che ha condotto all'*overruling* della Corte non sono fondati sul mutamento degli artt. 51 e 117 Cost., né sulla revisione degli Statuti speciali. La Corte, fondamentalmente, smette di qualificare le quote di lista quali *goals*, garanzie di risultato, scindendo il bene dell'eleggibilità da quello della candidabilità. Non a torto, diversi autori osservarono che la mutata opinione della Corte non aveva bisogno delle nuove formulazioni della Costituzione⁹⁹. Ciò che suggerisce una lettura più ardita dei nuovi articoli costituzio-

⁹⁶ Così R. BIN, *Donne e autoreferenzialità della politica*, in AA.VV., *La parità dei sessi*, cit., p. 42.

⁹⁷ Relazione al progetto di legge n. 1583, Camera dei deputati, XIV legislatura, reperibile al sito web della Camera, www.camera.it.

⁹⁸ *Ibidem*.

⁹⁹ O. POLLICINO, *(Storia e conseguenze) di uno “strabismo logico”*, cit., p. 94 ss.; M.V. BALLESTRERO, *Azioni positive e quote nel giudizio di due autorevoli Corti*, in S. SCARPONI (a cura di), *Le pari opportunità nella rappresentanza politica*, cit., p. 37; L. GIANFORMAGGIO, *La promozione della parità di accesso alle cariche elettive in costituzione*, in R. BIN-G. BRUNELLI-A. PUGIOTTO-P. VERONESI (a cura di), *La parità dei sessi nella rappresentanza politica*, cit., p. 76 ss.; I. SALZA, *Le regole sulla partecipazione delle donne in politica*, cit., p. 96; A. DEFFENU, *La revisione virtuale*

nali, che non si limiterebbero a consentire le quote di lista, bensì consentirebbero di perseguire il fine del riequilibrio tra generi con tutti i mezzi disponibili, nel rispetto degli altri principi costituzionali coinvolti¹⁰⁰.

Alla domanda “a cosa servono le quote” sarebbe, insomma, possibile fornire una risposta in termini di diritto positivo: servono – così come tutti gli altri strumenti normativi disponibili – a perseguire un obiettivo di politica costituzionale, esplicitato nel testo della Carta fondamentale (anche) in virtù degli interventi di revisione costituzionale dei primi anni del secolo.

Se, invece, si estende l’analisi agli “effetti collaterali” delle quote, la loro funzione può essere apprezzata anche a breve-medio termine come misure idonee a mettere in discussione posizioni di potere consolidate: incentivare la partecipazione politica delle donne, equivale (oggi e in Italia) a incentivare il mutamento e il ricambio dei componenti delle assemblee elettive, attualmente in grande maggioranza composte da uomini.

Lo strumento specifico delle quote ha peraltro l’effetto di ridurre i posti in lista per gli uomini, aumentando in molti casi significativamente la competizione tra essi. Ciò che può condurre, in presenza di modalità virtuose di gestione dell’accresciuta competizione, a conseguenze senz’altro positive. Infine, per uguali e contrarie ragioni, la sovrabbondanza di posti in lista per le donne può costringere i partiti e i movimenti politici, nelle cui fila spesso non militano sufficienti donne per riempire le caselle delle candidature, ad aprirsi al loro esterno a caccia di candidate, e rompere così quel vizio di auto-referenzialità verso cui la politica irrimediabilmente tende.

14. (Segue) *Le quote funzionano?*

Affermare lapidariamente che le quote funzionano (o che non funzionano) è certamente mossa poco saggia e molto azzardata. Innanzitutto perché bisogna chiarirsi riguardo a quali quote ci si riferisca, per via dell’indeterminatezza di cui si è detto in apertura. In seconda battuta perché è necessario elaborare un metro di valutazione della *performance* degli strumenti di promozione della rappresentanza femminile. Quest’ultima è operazione tutto sommato semplificabile: il funzionamento dei sistemi di promozione della rappresentanza può

dell’art. 51 Cost., in *Quaderni Dir. Cost.*, 2002, p. 618; A. POGGI, *Sulla riforma dell’art. 51 Cost.: le quote alla prova della democrazia pluralista*, *ibidem*, p. 620.

¹⁰⁰ La vicenda sarebbe speculare a quanto avvenuto in occasione della revisione dell’art. 111 Cost., a cui il legislatore costituzionale è giunto per la necessità di superare politicamente un braccio di ferro ingaggiato con la Corte costituzionale. Sul parallelo si sofferma A. DEFFENU, *Parità tra i sessi in politica e controllo della Corte*, cit., p. 926. Sul contesto che accompagnava la revisione dell’art. 111 Cost. v. N. ZANON, *La Corte, il legislatore ordinario e quello di revisione, ovvero del diritto all’ultima parola al cospetto delle decisioni d’incostituzionalità*, in *Giur. Cost.*, 1998, p. 3169 ss.

essere calcolato, molto banalmente, sull'incremento della presenza delle donne nelle assemblee elettive.

Ciò detto, le *performance* delle quote di lista (lo strumento più diffuso, come si è avuto modo di documentare, nell'esperienza costituzionale italiana) sono legate a diverse altre variabili. Perciò non si può affermare che le quote di lista, semplicemente, funzionano o non funzionano.

Ci si riferisce, in primo luogo, al legame tra quote e preferenze: è ben chiaro che la semplice previsione di una riserva di un terzo dei posti in lista ha un significato diverso nel contesto di sistemi elettorali a liste bloccate, rispetto a quanto avvenga presso sistemi elettorali che prevedono liste aperte. Non è questa, peraltro, l'unica (né la più importante) variabile che intercorre tra rendimento delle quote di lista e sistema elettorale di riferimento¹⁰¹.

Molto impattante è, innanzitutto, la scelta tra sistemi elettorali maggioritari e proporzionali. I secondi, seguendo l'opinione dominante in dottrina, sono considerati quelli più *women-friendly*¹⁰². Ma anche all'interno dei sistemi proporzionali il rendimento delle quote di lista può dipendere da vari fattori, quali, ad esempio, l'estensione della circoscrizione elettorale: più grande e disomogenea è la circoscrizione elettorale presso la quale le quote devono essere rispettate, più agevole è la loro elusione, attraverso la candidatura di donne presso collegi ove le possibilità di elezione sono assai ridotte.

Tanto più il sistema elettorale tende verso il maggioritario, tanto più si tende a diffidare circa la capacità di quello di veicolare le ragioni della rappresentanza femminile. L'esasperazione si raggiunge nei sistemi maggioritari all'inglese, laddove il collegio uninominale incentiva i partiti a puntare sui candidati considerati tradizionalmente più forti (dunque, uomini), e dove risulta possibilmente più crudo l'effetto della promozione della rappresentanza femminile: in ogni collegio ove vinca una donna, un uomo resta fuori.

Se tutto ciò è vero, non si può negare che nell'esperienza italiana *alcuni* sistemi di promozione della rappresentanza politica femminile hanno spiegato effetti significativi. Tra l'aprile 1993 e il settembre 1995 (dopo l'entrata in vigore delle misure previste dalla legge n. 81/1993, e prima della declaratoria d'illegittimità costituzionale pronunciata con sent. n. 422/1995) la rappresentanza femminile nei Consigli comunali è cresciuta dal 7,6% al 18,4%¹⁰³. Tenendo conto anche del fatto che tale incremento, laddove si è registrato, si è mantenuto stabile nel medio periodo (1996-2007) anche successivamente alla

¹⁰¹ Sul rapporto tra sistemi elettorali e rappresentanza femminile, cfr. M. D'AMICO, *Il difficile cammino della democrazia paritaria*, cit., p. 22 ss.

¹⁰² Cfr. P. NORRIS, *Electoral Engineering. Voting Rules and Political Behavior*, Cambridge, 2004, p. 187 ss.

¹⁰³ Cfr. la relazione di G. Brunelli in audizione alla Commissione I (Affari costituzionali) della Camera dei deputati, 26 ottobre 2011, e i dati di cui a M. DE PAOLA-V. SCOPPA, *Ma le quote di genere funzionano*, in *www.lavoce.info* (16 aprile 2010).

declaratoria di illegittimità costituzionale, la rocambolesca parentesi della legislazione dei primi anni novanta sembra poter condurre a una conclusione interlocutoria abbastanza chiara: se il funzionamento delle quote di lista va parametrato all'incremento delle elette, allora si può dire che le quote di lista hanno funzionato. Lo stesso, e ancor più inequivocabilmente, può dirsi per la doppia preferenza di genere: l'elezione del Consiglio regionale della Campania, dopo l'introduzione di tale sistema, ha conosciuto un balzo dei seggi rosa, passando dal 3,3% al 23,3% (da 2 a 14 seggi su 60 consiglieri).

Dall'altra parte non sarebbe corretto tracciare un rapporto esclusivo di causa effetto tra la qualità delle regole di incentivazione della rappresentanza femminile nelle assemblee elettive, e l'effettiva presenza di donne in quelle assemblee. Il recente insediamento della XVII legislatura, avvenuto sulla base della legge n. 270/2005 – del tutto silente in tema di promozione del riequilibrio di genere – ha infatti presentato una Camera dei deputati e un Senato della Repubblica ben più colorati di rosa di quanto non si fosse verificato nella XVI e XV legislatura, ove pure la legge elettorale applicata era stata la stessa. In particolare nel settore della rappresentanza politica le regole non possono d'altronde essere considerate al netto dagli impulsi sociali che, nel caso della XVII legislatura, sulla spinta di un forte desiderio di cambiamento, hanno determinato una rappresentanza parlamentare in cui il riequilibrio di genere si è affermato ben al di là degli strumenti di incentivo disposti dall'ordinamento.

15. (Segue) *Le quote sono obbligatorie?*

La formulazione delle fonti di rango costituzionale in materia di promozione della rappresentanza politica femminile¹⁰⁴ pongono il serio problema della esatta definizione della loro portata: è possibile desumere un obbligo costituzionale, incombente sul legislatore statale e regionale, di introdurre sistemi di riequilibrio della rappresentanza?

Esaminando la recente esperienza costituzionale italiana si potrebbe essere indotti ad azzardare una risposta perentoriamente negativa: l'ultimo episodio rilevante, concretizzatosi nell'approvazione della legge elettorale n. 270/2005, recante robuste modifiche alle leggi per l'elezione della Camera e del Senato, è del tutto silente in tema di promozione dell'accesso delle donne alle cariche

¹⁰⁴ L'art. 51, comma 1, Cost. così dispone: «Tutti i cittadini dell'uno e dell'altro sesso possono accedere [...] alle cariche elettive in condizioni di eguaglianza, secondo i requisiti stabiliti dalla legge. A tal fine la Repubblica promuove con appositi provvedimenti le pari opportunità tra donne e uomini». L'art. 117, comma 7, Cost., prevede poi che: «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». Va infine ricordato che alle leggi regionali delle Regioni a Statuto speciale è attribuito il compito di «promuovere condizioni di parità di accesso alle consultazioni elettorali».

elettive. Ciò induce a riconoscere un ampio margine di discrezionalità del legislatore, talmente ampio da comprendere l'inerzia. A ciò va aggiunta la difficoltà di reperire nell'ordinamento un apparato sanzionatorio idoneo a rendere effettivo l'ipotizzato obbligo.

Ciononostante, percorrendo tale via, si rischia di chiudere gli occhi di fronte a una formulazione testuale appositamente introdotta con le revisioni costituzionali degli inizi del secolo, e relegare le nuove disposizioni a una sorta di (ormai) anacronistica categoria di "norme programmatiche". Ed è proprio il superamento di tale categoria, sulla scorta dell'insegnamento di Vezio Crisafulli¹⁰⁵, che suggerisce un giudizio più approfondito sulla questione: i "nuovi" artt. 51, comma 1, e 117, comma 7, Cost. e le nuove disposizioni degli Statuti speciali vanno certamente interpretati, come tutte le disposizioni costituzionali, valorizzandone – *magis ut valeat*¹⁰⁶ – ogni potenzialità normativa.

Per di più, desumere l'inesistenza di un obbligo costituzionale dalla constatazione della sua inosservanza equivarrebbe a desumere conseguenze prescrittive da proposizioni descrittive: ciò che è impedito già dalla c.d. legge di Hume. E non sono peraltro mancate occasioni, anche recenti, nelle quali la Corte ha sanzionato una prassi risalente, se costituzionalmente illegittima: così, ad esempio, è stato per la prassi di adottare decreti legge in evidente assenza dei requisiti di straordinarietà, necessità e urgenza.

In questo quadro, è ben possibile comprendere la coerenza sistematica delle posizioni di quella dottrina che, per affermare la sanzionabilità delle nuove norme costituzionali in tema di pari opportunità, ne ha ricavato un obbligo costituzionale a garantire – nei sistemi elettorali che lo consentano – quote di genere pari al 50% dei candidati di ogni lista¹⁰⁷. Eppure, questa prospettiva muove dal presupposto (invero esplicitamente affermato¹⁰⁸) che le quote di lista siano, se non l'unico¹⁰⁹, uno strumento imprescindibile e cruciale per il perseguimento del fine costituzionale della promozione della rappresentanza femminile. Presupposto che, in questa sede, non ci si sente di condividere integralmente: l'esperienza comparata ha mostrato infatti che esistono anche al-

¹⁰⁵ V. CRISAFULLI, *La Costituzione e le sue disposizioni di principio*, Milano, 1952.

¹⁰⁶ *Ibidem*, 11.

¹⁰⁷ Così L. CARLASSARE, *L'integrazione della rappresentanza*, cit., p. 61. Anche G. BRUNELLI, *Donne e politica*, cit., p. 34, constata come «ove ci si collochi nell'ottica di un vincolo legislativo alla composizione equilibrata delle liste elettorali, ponga meno problemi di legittimità costituzionale, e anche di opportunità politica, la previsione del 50% di presenza femminile, piuttosto che l'individuazione di una quota inferiore (del 30 o del 40%)».

¹⁰⁸ Si legge infatti che «non è perché le donne non accedono all'istruzione (anche ai più alti livelli dove oggi sono presenti forse in misura maggiore degli uomini) o per altre simili ragioni (seppure non irrilevanti) che sono escluse dalle sedi di decisione, ma per la ragione banale che non vengono inserite nelle liste elettorali», L. CARLASSARE, *op. ult. cit.*, p. 58.

¹⁰⁹ Cfr. L. CARLASSARE, *Parere sulla legittimità costituzionale della previsione di una quota del 50% riservata alle candidature femminili*, in *www.fondazionebasso.it*, p. 9 paper.

tri strumenti idonei a perseguire il fine e, soprattutto, ha mostrato che la sola predisposizione di quote di lista non necessariamente è idonea a raggiungere un risultato di riequilibrio significativo¹¹⁰.

La stessa obiezione è possibile muovere alle argomentazioni che edificano un obbligo costituzionale sulla base del parametro interposto di cui agli artt. 11 e 117, comma 1, Cost.: misure dirette al riequilibrio della rappresentanza rientrano infatti sia tra gli obblighi internazionali (così, ad esempio, la «Convenzione sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione nei confronti della donna», in vigore per l'Italia dal 1981), sia tra i vincoli comunitari (così, oggi, l'art. 23 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea¹¹¹). Invero, tali fonti non fanno certamente riferimento alle quote di lista, né tanto meno fanno riferimento a una determinata soglia di quote perfettamente paritarie.

Perciò, allontanandosi dall'idea che le quote paritarie di lista (50 e 50) possano essere lo strumento privilegiato per perseguire il fine costituzionalmente esplicitato, riesce ancora difficile inquadrare le disposizioni costituzionali quale obbligo puntuale, la cui omessa attuazione sarebbe sanzionabile dalla Corte in sede di sindacato di costituzionalità. Non c'è modo di riconoscere le *rime obbligate*, e in tal senso spetterebbe comunque al legislatore predisporre lo strumento che ritenesse più idoneo, in sede di attuazione della Costituzione. Ciò, se oggi equivale a depotenziare le c.d. "quote rosa", collocandole nell'ambito del costituzionalmente lecito (né vietato, né imposto), potrebbe un domani riempirsi di un significato più pregnante. L'evoluzione dell'ordinamento¹¹², e la progressiva adozione di sistemi di riequilibrio della rappresentanza, potrebbero portare verso la definizione di strumenti *standard* di attuazione del

¹¹⁰ Cfr. M. D'AMICO, *Il difficile cammino della democrazia paritaria*, cit., p. 11 ss.; G. BRUNELLI, *Donne e politica*, cit., p. 70 ss. Altrettanto fallace sarebbe derivare dalle valutazioni della Corte sulla fondatezza delle questioni di legittimità costituzionale delle disposizioni che impongono la presenza di almeno un candidato per sesso nelle liste un automatico obbligo a prevedere le quote di lista: «le considerazioni della Corte sulla legittimità dell'imposizione nelle liste di almeno un esponente di uno dei due generi non conducono, peraltro, necessariamente all'approdo dell'incostituzionalità di quelle leggi elettorali che non contengano siffatta clausola»: così E. PAZÈ, *Quote rosa: dubbi di costituzionalità e riserve critiche*, in *Pol. dir.*, 2010, p. 676.

¹¹¹ L'art. 23 sancisce la parità tra donne e uomini in tutti i campi, compreso in materia di occupazione, lavoro e retribuzione, e fa specifico riferimento alla legittimità delle azioni positive. L'articolo in questione non è certo l'unica base legale nell'ordinamento comunitario che può invocarsi a sostegno di politiche volte a favorire il riequilibrio della rappresentanza: si pensi agli artt. 2 e 3 TUE, agli artt. 8 e 157 TFUE, nonché alla «Risoluzione del Parlamento europeo sulle elezioni del 2004: come garantire una rappresentanza equilibrata fra donne e uomini» (2003/2108(INI)), e alla «Risoluzione del Parlamento europeo sui partiti politici europei» (2005/2224(INI)).

¹¹² Ciò è già in parte avvenuto per quanto concerne l'obbligo di garantire un'equilibrata presenza di genere all'interno delle Giunte, che i giudici amministrativi hanno fatto valere in sede giurisdizionale, almeno limitatamente ai casi di violazioni palesi: cfr. F. CORVINO, *La natura pre-scrittiva del principio del riequilibrio dei sessi nella rappresentanza politica*, in *Riv. AIC*, 3/2012.

fine costituzionale, i quali riempirebbero di contenuti sanzionabili in sede di giustizia costituzionale un obbligo che, per la formulazione datane dal legislatore costituzionale, rimane oggi ancora indefinito.

16. (Segue) *Quali limiti al perseguimento del fine promozionale?*

Il tema delle c.d. “quote rosa” ha suscitato, e continua a suscitare, un acceso dibattito che si estende ben oltre il recinto del diritto costituzionale. E, per quanto non ci sia motivo di biasimare questa permeabilità tra dibattito sociale e dibattito scientifico, è necessario attrezzarsi per non incorrere in una sorta di daltonismo, per continuare a utilizzare la metafora cromatica iniziale. Spesso, infatti, si ha l'impressione che argomenti di merito siano trasferiti sul piano delle obiezioni di legittimità costituzionale¹¹³, passando repentinamente da una visione in bianco e nero delle disposizioni a una contrastata visione a colori delle norme. Ciò sembra essere stato innanzitutto vero per quanto concerne lo strumento delle quote di lista, nel contesto del dibattito che si è sviluppato intorno alle leggi dei primi anni novanta, e successivamente intorno alla sentenza della Corte n. 422/1995. Ora come allora vi sono argomenti persuasivi per ritenere che le quote di lista non siano uno strumento di promozione della rappresentanza femminile privo di difetti¹¹⁴. Eppure ciò non è ancora abbastanza per sostenerne l'illegittimità costituzionale.

Il perseguimento del fine della promozione della partecipazione delle donne alla vita politica può attuarsi attraverso sistemi disparati, come mostra la recente esperienza costituzionale italiana, e come raccontano gli esempi che possono trarsi dall'analisi comparata¹¹⁵. Di fronte a un ampio margine di discrezionalità legislativa, il diritto costituzionale dovrebbe farsi carico di fissarne i limiti estremi. Ovvero delimitare il campo del costituzionalmente lecito. Tale compito è reso particolarmente arduo dalla complessa interazione di diverse variabili: come si è già detto¹¹⁶, gli stessi strumenti promozionali funzionano in modi molto diversi, anche a seconda del contesto normativo di riferimento.

Premessa la complessa interazione delle variabili, sembra cionondimeno possibile tracciare alcuni confini di massima, che si traggono dall'esperienza costituzionale più recente. Vanno innanzitutto distinti due momenti della vicenda

¹¹³ Si aderisce cioè all'ammonimento, di natura metodologica, che traspare dal commento a Corte cost. 6-12 settembre 1995, n. 422, di U. DE SIERVO, *La mano pesante della Corte sulle «quote» nelle liste elettorali*, cit., p. 3269, spec. sub nota 2.

¹¹⁴ *Ex multis*, G. BRUNELLI, *L'alterazione del concetto di rappresentanza politica: leggi elettorali e «quote» riservate alle donne*, in *Dir. e società*, 1994, p. 545 ss.

¹¹⁵ Per una recente trattazione in chiave comparata, cfr. M. D'AMICO, *Il difficile cammino della democrazia paritaria*, cit., spec. p. 12 ss.

¹¹⁶ V. *supra*, par. 14.

elettorale: la predisposizione delle liste e l'attribuzione dei seggi. E ciò non tanto per erigere un muro tra il momento della candidatura e quello della elezione¹¹⁷, quanto per cercare di discernere tra strumenti promozionali legittimi e illegittimi.

Dalla tortuosa giurisprudenza costituzionale sembra lecito trarre almeno un punto fermo: sarebbe esclusa la legittimità costituzionale di sistemi promozionali che garantissero alle donne un certo numero di seggi. Anche nelle ultime tappe del suo travagliato percorso giurisprudenziale, la Corte ebbe infatti a dire che non possono essere legittimamente introdotte nell'ordinamento misure «che non si propongono di “rimuovere” gli ostacoli che impediscono alle donne di raggiungere determinati risultati, bensì di attribuire loro direttamente quei risultati medesimi»¹¹⁸, o che non incidano, in altre parole «sulla parità di *chances* delle liste e dei candidati e delle candidate nella competizione elettorale»¹¹⁹.

Ciò potrebbe indurre, a mio avviso erroneamente, a sostenere un'insuperabile incompatibilità tra le quote di lista, se combinate con l'obbligo di alternare i nominativi, e i sistemi elettorali a liste bloccate, qual è quello oggi vigente in Italia. Seppure non vi sia dubbio che un tale *mix* sia suscettibile, realisticamente, di garantire l'elezione – e perciò il risultato – a molte candidate, lo stesso vale in pari misura per i candidati. Il problema, semmai, va posto sulla legittimità costituzionale delle liste bloccate e non certo sull'eventuale innesto delle quote di lista nel contesto di tali sistemi elettorali¹²⁰.

Ciò non esclude però che altri sistemi promozionali *soft* agiscano sul piano del risultato dell'elezione: a dire il vero ciò che conta di più al fine del perseguimento dell'obiettivo costituzionalmente determinato della promozione della partecipazione delle donne alla vita politica, è proprio il risultato. Così, sembra potersi affermare che non oltrepassano i limiti della legittimità costituzionale sistemi normativi che colleghino incentivi patrimoniali alle liste che siano riuscite a far eleggere più donne¹²¹.

¹¹⁷ La separazione netta tra candidatura ed elezione, alla stregua della distinzione tra misure che promuovano la parità di *chance* e misure che promuovano la parità di risultato, è un tema ben più oscuro e intricato di quanto potrebbe rappresentare un'univoca associazione (*chance* – candidatura, risultato – elezione), anche in considerazione del fatto che la stessa distinzione tra parità di *chance* e garanzia del risultato (tra *quotas* and *goals*) non è pacificamente accettata: si veda A. SCHIAVELLO, *Principio di eguaglianza: breve analisi a livello concettuale e filosofico-politico*, in *Ragion Pratica*, 2000, p. 77 ss. e O. POLLICINO, *Storia (e conseguenze) di uno “strabismo logico”*, cit., pp. 90-91.

¹¹⁸ Corte cost. 14-20 gennaio 2010, n. 4, par. 3.2 *Cons. dir.* che riprende testualmente un passaggio di Corte cost. 6-12 settembre 1995, n. 422.

¹¹⁹ *Ibidem*, questa volta la Corte riprende testualmente un passaggio di Corte cost. 13-19 febbraio 2003, n. 49.

¹²⁰ In questo senso G. BRUNELLI, *L'alterazione del concetto di rappresentanza politica*, cit., p. 572.

¹²¹ Per una proposta che si fa carico di questa prospettiva, cfr. S. PANIZZA, *Una possibile soluzione alternativa (considerazioni sulla possibilità di attenuare il problema dello squilibrio nella*

Allontanandosi dai seggi, e avvicinandosi alle candidature, il margine di azione della legge sembra farsi più ampio. La ricerca di un equilibrio tra i principi costituzionali, dei quali si è tentato nelle pagine precedenti di tracciare una mappatura, non permette di fotografare staticamente una soluzione ideale. L'equilibrio è necessariamente instabile, determinato dall'interazione delle variabili del quadro legislativo (*in primis* del sistema elettorale di riferimento): tanto più gli strumenti promozionali si avvicinano al nucleo dei principi coinvolti (generalità della rappresentanza, diritto di voto, autonomia dei partiti, eguaglianza), tanto più *soft* devono essere gli strumenti normativi predisposti.

Si potrebbe lamentare che tale indeterminatezza è un prodotto (quantomeno colposo) del legislatore costituzionale che, nel riformulare l'art. 51 Cost., non ha dipanato ogni dubbio sugli strumenti ammissibili, su quelli inammissibili, e quelli obbligatori in tema di promozione delle pari opportunità. E, in effetti, già nel contesto del dibattito scientifico che ha circondato la revisione, nonché nei dieci anni successivi, si è spesso denunciata l'eccessiva elasticità e vaghezza della formulazione¹²².

Non necessariamente tali caratteristiche vanno intese negativamente: in questo caso la vaghezza della formulazione sembra forse potersi ricondurre alla categoria degli «accordi non completamente teorizzati» di cui ha parlato un'autorevole voce del costituzionalismo statunitense¹²³. Si tratta di una via d'uscita, nella redazione dei testi costituzionali, che permette – attraverso l'astrazione a livelli più generali – di trovare un accordo su una materia nella quale le diverse parti politiche sono divise da notevoli contrasti su casi particolari. La risalita concettuale permette a ogni parte di accettare la soluzione, nella convinzione che sarà la propria comprensione del principio a prevalere nella successiva discesa dai concetti alla pratica dei casi concreti. Questa costruzione teorica sembra ben adattarsi al caso della revisione dell'art. 51 Cost., e fornisce una plausibile spiegazione della formulazione molto elastica, non necessariamente in senso negativo: gli accordi non completamente teorizzati sono infatti fondamentali per il buon funzionamento delle Costituzioni.

rappresentanza politica dei sessi a partire dalle disposizioni in tema di finanziamento pubblico ai partiti e ai movimenti politici), in AA.VV., *La parità dei sessi*, cit., p. 199.

¹²² Sulla formulazione dell'art. 51 Cost. e le conseguenze che se possono trarre in termini deontici, v. E. PAZÈ, *Quote rosa: dubbi di costituzionalità e riserve critiche*, cit., p. 678; A. D'ALOIA, *Le quote elettorali in favore delle donne*, in R. BIN-G. BRUNELLI-A. PUGIOTTO-P. VERONESI, *La parità dei sessi nella rappresentanza politica*, cit., pp. 57-58; ID., *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; A. MANGIA, *Rappresentanza di «genere» e rappresentanza degli interessi*, in *Jus*, 2002, p. 392 ss.

¹²³ C.R. SUNSTEIN, *Designing Democracy: What Constitutions Do*, New York, 2001, trad. it. a cura di Valeria Ottonelli, *A cosa servono le Costituzioni? Dissenso politico e democrazia deliberativa*, Bologna, 2009, spec. p. 71 ss.

17. Conclusioni

Tirare le fila del percorso che si è tracciato nelle pagine che precedono impone di tentare di conciliare, per tornare alla metafora iniziale, la visione nei due televisori dello stesso *film*, quello sugli strumenti di incentivazione della partecipazione politica delle donne.

La lettura dei dati sullo stato della rappresentanza femminile in Italia, se comparata con la situazione europea e globale, forniva un esito impietoso fino al 15 marzo 2013, data di insediamento delle Camere nella XVII legislatura. I dati, periodicamente aggiornati, dell'Unione interparlamentare¹²⁴, ci collocavano al cinquantesimo posto, a pari "merito" con la Cina. Ci precedevano, per citare alcuni esempi esotici: Senegal, Pakistan, Mauritania e Afghanistan.

Tale situazione non sembrava rendere molto onore al pur vivace dibattito scientifico sul complesso armamentario normativo per il perseguimento del fine delle pari opportunità che si è sviluppato recentemente, ma intensamente, e di cui si è cercato di rendere conto nelle pagine che precedono.

Elementi altrettanto preoccupanti provengono dall'analisi della composizione di un'altra assemblea, dati forse ancor più significativi: guardando infatti alla percentuale "rosa" dei seggi occupati al Parlamento europeo, l'Italia si colloca al quartultimo posto. Eleggono (percentualmente) meno donne soltanto Polonia, Repubblica ceca e Malta¹²⁵.

Il dato relativo ai seggi del Parlamento europeo è ancor più significativo perché se è vero che l'attuale legge elettorale di Camera e Senato non dispone alcuno strumento di riequilibrio, altrettanto non può dirsi – e si è visto – per la legge elettorale che disciplina l'elezione dei rappresentanti italiani al Parlamento europeo¹²⁶.

Ciò potrebbe indurre al più sconcertante pessimismo normativo, anche sulla scorta di un'opinione diffusa, in forza della quale il riequilibrio della rappresentanza andrebbe incentivato agendo sulla posizione delle donne nella società, piuttosto che con gli incentivi che più o meno direttamente incidono nel circuito elettorale.

Torna la contrapposizione tra scala di grigi e colori: le grigie disposizioni

¹²⁴ Reperibile al sito: www.ipu.org/wmn-e/classif.htm.

¹²⁵ Per quanto concerne Malta, bisogna tener conto che occupa soli 5 seggi, per cui l'elezione di una donna porterebbe la percentuale direttamente al 20%. Tale circostanza rende il dato statistico poco significativo. Se in molti altri Paesi, appartenenti alla stessa tradizione giuridica dell'Italia, la rappresentanza femminile presso le assemblee elettive cresce in misura decisamente superiore, ci sono indizi sufficienti per preoccuparsi, sulla scorta di quello che C.R. SUNSTEIN, *A Constitution Of Many Minds. Why The Founding Document Doesn't Mean What It Meant Before*, Princeton, 2009, spec. p. 187 ss. chiama *Cosmopolitanism*: se gli altri Stati agiscono in un certo modo, è bene sospettare che vi sia un motivo.

¹²⁶ V. *supra*, par. 2.

che determinano quote, doppie preferenze, incentivi e sanzioni economiche, nulla potrebbero di fronte a una società tutt'altro che rosa. Il problema, in altre parole, sarebbe socio-culturale, non giuridico. E forse anche il diritto, attraverso le sue grigie disposizioni, potrebbe intervenire per migliorare le cose, ma dovrebbe rivolgersi non direttamente al circuito della rappresentanza, quanto al mondo dei rappresentati.

Nel senso di alimentare questa sorta di pessimismo normativo potrebbe indurre anche l'osservazione di alcune esperienze di quote di lista nei contesti elettorali ove è previsto il voto di preferenza: spesso, infatti, anche laddove i partiti hanno inteso adottare politiche perfettamente paritarie in sede di presentazione delle candidature (50% uomini, 50% donne), al momento del conteggio delle preferenze è riemerso un azzurro limpido. Non sono rari i casi in cui le (pur numerose) candidate, occupano tutti gli ultimi posti nella classifica delle preferenze¹²⁷.

Se, infine, fosse capitato a qualche donna di essere eletta, l'elusione di ogni ambizione paritaria poteva sempre essere garantita attraverso il più classico e antico strumento di controllo partitico dei seggi: le dimissioni delle consigliere o deputate sciaguratamente risultate elette¹²⁸.

Che la promozione delle pari opportunità non possa reggersi soltanto su norme che incentivano la rappresentanza politica è finanche ovvio. È illusorio pensare che possa esistere *una* soluzione che funziona meglio di tutte le altre. È vero, piuttosto, il contrario: anche il miglior sistema può essere eluso, facendo in modo che le quote rosa rimangano davvero grigie. E, simmetricamente, un incremento della rappresentanza politica femminile potrebbe imporsi indipendentemente dal mutamento delle regole elettorali.

Ciò, però, non significa che non possano esistere buone (e cattive) norme per perseguire il fine del riequilibrio della rappresentanza politica, anche agendo direttamente sul circuito elettorale. L'armamentario di strumenti disponibili è ricco, e il successo della loro applicazione dipende sia dal modo in cui vengono combinati fra loro, sia dal modo in cui interagiscono con il contesto normativo, in modo particolare con la legge elettorale¹²⁹.

¹²⁷ Sul tema v. M. D'AMICO, *Il legislatore reintroduce le "quote rosa"*, cit., p. 434; R. BIN, *Donne e autoreferenzialità della politica*, in R. BIN-G. BRUNELLI-A. PUGIOTTO-P. VERONESI (a cura di), *La parità dei sessi nella rappresentanza politica*, cit., p. 44 ss. e A. DEFFENU, *Brevi riflessioni sulla parità tra i sessi in politica: le Corti costituzionali italiana e francese, ibidem*, p. 67, in cui si cita l'esperienza francese nella quale – a fronte di simili meccanismi sanzionatori di natura pecuniaria – alcuni partiti avevano reagito con l'eloquente *slogan* «meglio pagare che tenersi una donna in lista».

¹²⁸ A tale categoria di dimissioni sono state ricondotte le rinunce di due deputate neo-elette della Lega Nord dopo le elezioni del 1994: sull'episodio v. G. BRUNELLI, *L'alterazione del concetto di rappresentanza*, cit., pp. 546-547 e sulla stampa quotidiana A. LONGO, «Largo agli uomini». *Via le deputate leghiste*, in *La Repubblica* del 6 maggio 1994.

¹²⁹ Un esempio fulgido di strumenti di promozione della rappresentanza femminile poco efficienti, in quanto mal combinati fra loro e infelicemente integrati nel quadro della legge eletto-

Le quote di lista sono certamente uno strumento molto incisivo, se corredate dalla sanzione dell'inammissibilità della lista presentata in violazione. Eppure non sono uno strumento né autonomamente sufficiente a perseguire efficacemente la finalità promozionale, né uno strumento semplice da conciliare con i principi costituzionali coinvolti nella materia, di cui si è detto sopra. Perciò auspicare il ricorso a quote perfettamente paritarie (50 e 50), oppure sostenere che via sia un preciso obbligo costituzionale in tal senso, sembra essere una posizione difficilmente difendibile, che rischia peraltro di torcere il sistema costituzionale a copertura di uno strumento che non assicura il raggiungimento di un buon risultato, in particolare ove il sistema elettorale preveda liste aperte.

Piuttosto, la necessità di dare effettività agli strumenti promozionali al di là della mera garanzia di quote di lista può passare attraverso normative che incidano su diversi momenti della competizione elettorale. Nei sistemi elettorali che prevedano il voto di preferenza, ad esempio, la doppia preferenza di genere ha mostrato di dare buoni risultati¹³⁰. In ogni caso, oltre alle regole che disciplinano la predisposizione delle liste e le modalità di espressione del voto, è sempre possibile adottare sistemi sanzionatori e premiali che, a livello economico, incentivino i partiti a porre in essere politiche autenticamente paritarie. Tutto ciò a patto che premi e sanzioni siano stabiliti in misure economicamente significative, e non consentano a partiti e movimenti politici di “pagare, piuttosto che far eleggere una donna”.

Il perseguimento del fine costituzionale di cui al riformulato testo dell'art. 51 Cost. deve giovare di tutti gli strumenti disponibili, facendosi prudentemente carico delle frizioni che man mano emergono in relazione ad altri principi costituzionali.

Ciò non può però condurre a far prevalere le ragioni della prudenza, rispetto a quelle dell'attuazione costituzionale, così come si è verificato in occasione dell'approvazione della legge n. 270/2005, recante significative modifiche alla disciplina elettorale per Camera e Senato.

Una compiuta consapevolezza del fine costituzionale esplicitato negli interventi di revisione dei primi anni del 2000 sembra però ancora ben lontana dall'essere maturata nell'ordinamento costituzionale, con la complicità della stessa Corte costituzionale. Quest'ultima, infatti, nella più recente occasione che

rale di riferimento, è portato dalla legge 8 aprile 2004, n. 90, sull'elezione dei membri spettanti all'Italia al Parlamento europeo. Le quote di lista, non sanzionate con l'inammissibilità, sono disposte sul livello nazionale, così da poter essere agilmente rispettate collocando le donne nei collegi ove le possibilità di elezione sono scarsissime. Inoltre la misura degli incentivi premiali per i partiti non è stata sufficientemente attraente per produrre significativi risultati.

¹³⁰ E, come accennato, non va altresì trascurato che anche alla base dell'incremento di donne elette nella XVII legislatura vi è stato il contributo della doppia preferenza di genere liberamente adottato dai partiti della coalizione di centrosinistra nella consultazione per la redazione delle liste (c.d. parlamentarie).

ha avuto per pronunciarsi sul tema – con la sent. n. 4/2010 – si è generosamente spesa nel senso di avanzare ipotesi irrealistiche secondo le quali la doppia preferenza di genere potrebbe condurre ai risultati più disparati (favorire il riequilibrio, mantenere lo squilibrio a favore degli uomini, introdurre uno squilibrio a favore delle donne), piuttosto di valorizzare il dato costituzionale che include espressamente il fine del riequilibrio dei generi nella rappresentanza politica.

Tale atteggiamento “equivoco” si sposa bene con l’equivocità di tutti gli interventi legislativi finora adottati in materia, che mantengono sempre la prudente forma neutrale – certamente la meno problematica in rapporto all’art. 3, comma 1, e agli artt. 48, 49 e 67 Cost. – ma che rischiano di continuare a non prendere sul serio il riformato testo degli artt. 51 e 117 Cost., nonché il principio di eguaglianza sostanziale, la cui attuazione richiederebbe interventi, magari temporanei, ma di ben altra natura.

18. (Postilla) *La XVII legislatura*

Il 15 marzo 2013, con l’apertura della XVII legislatura, la storia della rappresentanza di genere nel Parlamento italiano sembra aver vissuto un significativo cambio di rotta, di cui non si può non tener conto – seppur in sede di postilla – in queste pagine. Come già accennato, il Parlamento diventa il più rosa della storia d’Italia: 31% di donne alla Camera dei deputati e 29% di donne al Senato. Ciò avviene al netto di ogni modifica di quella stessa legge elettorale che aveva dato, nel 2006 e nel 2008, un Parlamento composto in grande maggioranza da uomini (la rappresentanza femminile non superava allora, rispettivamente, il 16% e il 20%).

Questo dato potrebbe rafforzare quel pessimismo normativo di cui si è detto nelle pagine precedenti, se è vero che risultati così diversi si sono prodotti indipendentemente dall’adozione di nuovi congegni normativi promozionali. Dunque le quote, la doppia preferenza di genere, i meccanismi premiali, davvero non contano nulla? Un’analisi più attenta conduce forse a risultati parzialmente diversi. Dietro a questa inversione di tendenza possono essere infatti individuati molti ed eterogenei fattori, tra i quali se ne possono forse identificare alcuni più importanti. Da una parte la forte domanda di cambiamento dell’elettorato. In qualche misura questo impulso ha attraversato tutte le forze politiche, ma – per ciò che concerne il riequilibrio di genere – è stato veicolato nella maniera più evidente dall’ingresso in Parlamento del M5S, con il suo 38% di donne elette¹³¹. Accanto a ciò, l’attribuzione del premio di maggioranza alla Camera dei deputati alla coalizione di centrosinistra ha consentito

¹³¹ Cfr. i dati e le analisi dei dati del Centro Italiano Studi Elettorali, www.cise.luiss.it.

un più ampio scorrimento delle liste, e perciò l'ingresso di più donne che spesso erano collocate in posizioni non sicure. Dall'altra parte non sarebbe corretto affermare che la presenza di più donne tra i banchi del Parlamento non abbia nulla a che fare con l'adozione di regole che ne incentivino la partecipazione politica. Hanno infatti contribuito in modo sostanziale a questo risultato i sistemi di autoregolamentazione dei partiti, e in particolare di quei partiti della coalizione di centrosinistra che ha ottenuto il premio di maggioranza alla Camera: i sistemi di consultazione dell'elettorato dei partiti di centrosinistra (c.d. parlamentarie) hanno adottato la doppia preferenza di genere, presentando agli elettori liste ispirate al rispetto del principio della parità di genere. E si può ben dire che anche in virtù dell'applicazione di questo meccanismo, il numero di donne elette nella coalizione di centrosinistra sia stato consistente (38% per il PD e 28% per SEL). Questo dato è suffragato anche dalla considerazione che tra i Parlamentari eletti nel "listino" (i c.d. capilista) la rappresentanza femminile è nettamente inferiore (soltanto il 23%, contro il 43% di donne fra i parlamentari passati attraverso le primarie). Ciò conferma che la propensione in rosa dei meccanismi di autoselezione della classe politica all'interno di quei partiti conduce a risultati meno equilibrati, rispetto ai risultati ottenuti con c.d. parlamentarie, anche grazie all'ausilio dei succitati meccanismi di riequilibrio.

Dall'osservazione della composizione delle Camere nella XVII legislatura si possono quindi inferire – ai fini del discorso che qui si sta conducendo – due considerazioni, niente affatto incompatibili tra loro. Da una parte l'incremento della rappresentanza politica femminile può prodursi attraverso cambiamenti spontanei e non indotti da alcuna regola legislativa. E, vista la previa composizione delle Camere, l'impulso al cambiamento e al rinnovamento si concretizza spontaneamente anche in un riequilibrio di genere delle Assemblee rappresentative. Dall'altra parte, meccanismi di selezione che contemplan strumenti incentivanti di provata funzionalità (come la doppia preferenza di genere) sono importanti per accompagnare il riequilibrio della rappresentanza, laddove quello abbia ancora difficoltà a imporsi spontaneamente.