

COSTITUZIONE, DONNE E POLITICA di Giuditta Brunelli¹

SOMMARIO: 1. Presenza delle donne nei processi decisionali e qualità della democrazia – 2. Le misure antidiscriminatorie in materia elettorale: tipologia ed efficacia – 3. Il quadro costituzionale di riferimento e gli orientamenti della Corte costituzionale. La sentenza n. 422/1995 – 4. La sentenza n. 49/2003: un'apertura del giudice costituzionale – 5. Il quadro normativo ordinario e le sue carenze – 6. La necessità di scelte autonome dei partiti politici

1. I dati relativi alla scarsa presenza delle donne nei luoghi della rappresentanza politica, e più in generale nei processi decisionali, sono incontrovertibili. Numerose ricerche documentano, in particolare con riguardo al nostro Paese, la persistente difficoltà delle donne a ricoprire ruoli apicali nella magistratura, nelle amministrazioni centrali e periferiche dello Stato, nelle professioni, nelle imprese, nelle associazioni datoriali di categoria, nelle università e negli enti di ricerca. Persino nei sindacati, che vedono una partecipazione relativamente elevata delle donne, l'asimmetria della presenza femminile a livelli direttivi è elevata.

Il *Gender Gap Report 2007* del World Economic Forum, organizzazione internazionale indipendente, classifica l'Italia all'84° posto (su 128 paesi esaminati) quanto al grado di riduzione del divario tra donne e uomini, misurato in quattro aree (partecipazione e opportunità economica, livello di istruzione, responsabilizzazione politica e sanità e sopravvivenza). L'indagine, che prende in considerazione quasi tutte le zone geografiche del mondo, segnala una tendenza negativa rispetto al 2006 (anno in cui l'Italia si era classificata al 77° posto).

Si può senz'altro affermare che i valori prevalenti anche nelle società economicamente avanzate tendono a definire che cosa significa "maschile" e "femminile" in modo da sostenere e perpetuare la disuguaglianza di genere. Le relazioni tra il "maschile" e il "femminile", anche in queste società, producono *disuguaglianze e gerarchie di genere*. I ruoli di genere continuano a strutturare la società in modo profondo.

Sul piano specifico della rappresentanza politica, è necessario affrontare una questione di fondo: perché le donne dovrebbero essere più numerose nei luoghi in cui si assumono le decisioni politiche? Una più ampia presenza femminile potrebbe davvero determinare cambiamenti significativi? Sono domande ricorrenti, alle quali si potrebbe semplicemente rispondere (come ha fatto il Consiglio d'Europa in una raccomandazione del marzo 2003) che una rappresentanza equilibrata di donne e uomini nei processi decisionali è un'esigenza di giustizia evidente di per sé, rispetto alla quale non è necessario addurre giustificazioni ulteriori. Tuttavia, il tema è di indubbio interesse ed è ben presente nel dibattito pubblico: è quindi opportuno affrontarlo.

Un primo gruppo di argomenti, che potremmo definire di carattere empirico, fa leva sul contributo specifico delle capacità e sensibilità femminili; sull'utilità e i vantaggi per la società nel suo insieme di una maggiore presenza di donne nelle istituzioni politiche; sul carattere complementare delle qualità specifiche dei due sessi; sulla necessità che gli interessi delle donne siano presi in considerazione; sulla ridefinizione delle priorità, con l'inserimento nell'agenda politica di temi nuovi e con l'elaborazione di politiche di migliore

¹ in A. PUGIOTTO (a cura di), *Per una consapevole cultura costituzionale. Lezioni magistrali*, Napoli, Jovene, 2013 (in corso di pubblicazione).

qualità, in grado di rispondere meglio ai bisogni di una popolazione estremamente composita e variegata. Quest'ultimo argomento, a mio avviso, è particolarmente convincente: come ha osservato la studiosa anglosassone Anne Phillips, le donne, proprio perché a lungo escluse dai luoghi decisionali, saranno probabilmente in grado di portare nuove idee e nuovi temi, anche lontani dalle priorità politiche consuete.

Vi sono poi considerazioni di carattere più propriamente teorico, attinenti alla "qualità" della democrazia: lo squilibrio dei sessi nelle assemblee elettive le rende meno rappresentative della società e costituisce una lesione dei principi democratici. Il superamento di tale squilibrio diviene così una condizione della democrazia, un suo necessario completamento. Anche il Consiglio d'Europa (nella raccomandazione del 2003 prima ricordata) osserva che tra le nuove domande delle democrazie contemporanee vi è l'aspettativa che il potere venga diviso in modo paritario tra uomini e donne.

Nelle società europee, sempre più segnate dalla convivenza di culture diverse, alcune delle quali assai ostili alla libertà femminile, la presenza significativa di donne nelle istituzioni in cui si assumono le decisioni politiche esprime con chiarezza che la parità dei sessi è *elemento costitutivo, non negoziabile*, della democrazia. E assicura, inoltre, che si affrontino le discriminazioni di cui talora soffrono le donne appartenenti a gruppi minoritari. Emblematica, a questo riguardo, è la risoluzione adottata dal Parlamento europeo nel marzo del 2002 sulle donne e il fondamentalismo, nella quale si afferma che all'interno dell'Unione europea la difesa dei diritti delle donne comporta l'impossibilità di applicare normative o tradizioni opposte o non compatibili; che non saranno ammesse violazioni dei diritti umani con il pretesto di credenze religiose, pratiche culturali o consuetudinarie (si pensi alle mutilazioni genitali femminili); che non si applicheranno norme aventi l'effetto di legalizzare disparità tra uomo e donna (il riferimento è all'applicazione formale ed informale del diritto di famiglia di stati ad orientamento fondamentalista alle donne appartenenti alle rispettive comunità immigrate negli stati dell'Unione europea).

2. In questa sede, vorrei proporre una riflessione limitata alle previsioni che si riferiscono al riequilibrio di genere della rappresentanza politica, attraverso la garanzia di un certo numero di candidature femminili. Si tratta, insomma, delle c.d. quote elettorali di genere (*electoral gender quotas*), terminologia alquanto imprecisa che assumo soltanto per comodità, e che copre una molteplicità di misure spesso assai diverse tra loro. Peraltro, anche misure analoghe sotto il profilo strutturale, che siano però inserite in contesti elettorali e politici diversi, daranno inevitabilmente risultati diversi. Le varie forme di quote, infatti, possono avere effetti significativi soltanto nel caso in cui siano opportunamente "ritagliate" sulle caratteristiche specifiche del sistema elettorale nel cui ambito dovranno operare. Può rivelarsi più incisiva una norma antidiscriminatoria la quale imponga una presenza minima per ciascun sesso, obbligando anche ad una distribuzione delle candidature all'interno delle liste idonea a favorire l'elezione di candidati di entrambi i generi (*double quota*), piuttosto che una quota 50-50 in cui le donne non occupino alcuna posizione eleggibile, essendo relegate in fondo alla lista. Una quota di quest'ultimo tipo (che, fra l'altro, è per sua stessa natura neutrale, e impone un massimo di presenza delle donne, ciò che un obbligo di presenza minima non fa), con ordine alternato uomo-donna (*zipper system*), ha effetti completamente diversi a seconda che si tratti di lista bloccata o che l'elettore possa invece esprimere una o più preferenze. Circoscrizioni elettorali ampie, associate a meccanismi di elezione proporzionale, creano una condizione in cui le donne e in genere gli appartenenti ai gruppi sociali svantaggiati hanno maggiore possibilità di essere candidati ed eletti. Talora, poi, sono gli stessi partiti politici ad adottare le quote dopo che uno dei loro rivali ha fatto lo stesso, mettendo così in moto un circolo virtuoso nel quale, a poco a poco, tutti o quasi tutti i partiti si allineano: in questo caso, particolarmente

efficaci possono rivelarsi gli incentivi di carattere finanziario collegati al numero di donne elette.

Le c.d. quote costituiscono un approccio oggi assai diffuso nel mondo, grazie soprattutto a vincoli e pressioni di carattere internazionale: pensiamo alla *Convenzione sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione nei confronti della donna* del 1979 e al *Piano d'azione* approvato dalla Conferenza sulle donne di Pechino del 1995, il quale istituisce un collegamento forte tra partecipazione *paritaria* delle donne ai processi decisionali e *corretto funzionamento della democrazia*, proponendo di affrontare il problema della bassa percentuale di donne tra quanti sono chiamati a posizioni di responsabilità a livello locale, nazionale, regionale e internazionale attraverso *misure positive adeguate*, che coinvolgano una pluralità di soggetti, tra i quali i governi. Ciò ha portato negli ultimi anni (grazie anche alla forte azione di *lobbying* dei movimenti delle donne nei diversi contesti nazionali) all'adozione di varie forme di quote in più di ottanta paesi: basti pensare che attualmente, come risultato di queste politiche, il Rwanda si colloca al vertice della graduatoria stilata dall'Unione interparlamentare sulla presenza delle donne nei Parlamenti nazionali, superando Svezia, Norvegia, Finlandia e Danimarca. Nei primi posti della graduatoria si trovano anche Costa Rica, Argentina, Mozambico e Sudafrica (l'Italia si colloca al 73° posto).

3. Detto questo in termini generali, è necessario interrogarsi sulla situazione italiana, sia dal punto di vista del quadro costituzionale di riferimento sia sotto il profilo degli orientamenti della Corte costituzionale. Il punto di partenza è costituito dagli articoli 3, 48 e 51 Cost. Il primo riguarda il principio di eguaglianza (formale e sostanziale), l'art. 48 regola l'elettorato attivo e il 51 l'elettorato passivo (oltre all'accesso agli uffici pubblici). Con riferimento alla formulazione letterale dell'art. 48 ("sono elettori tutti i cittadini, *uomini e donne...*") e dell'art. 51 ("tutti i cittadini *dell'uno e dell'altro sesso* possono accedere agli uffici pubblici e alle cariche elettive in condizione di eguaglianza, secondo i requisiti stabiliti dalla legge"), la Corte costituzionale ha osservato, nella sentenza n. 422/1995, che la specificazione potrebbe apparire superflua, "ma è invece comprensibile che i costituenti (...) abbiano voluto rafforzare (...) il precetto esplicito dell'eguaglianza fra i due sessi. Va tenuto conto del contesto storico in cui essi operavano: le leggi vigenti escludevano le donne da una buona parte degli uffici pubblici, e l'elettorato attivo e passivo, concesso loro nel 1945 (d.lgs. 1° febbraio 1945, n. 23), era stato per la prima volta esercitato in sede politica con l'elezione della stessa Assemblea costituente".

In seguito alle riforme costituzionali del 2001 e del 2003, conseguenti alla ricordata sentenza n. 422/1995, si può oggi parlare di uno "statuto delle pari opportunità" nella rappresentanza politica, costituito dal nuovo testo dell'art. 51 Cost., al cui primo comma risulta aggiunta la previsione secondo la quale "La Repubblica promuove con appositi provvedimenti le pari opportunità tra donne e uomini"; dall'art. 117, comma 7, Cost., secondo cui "Le leggi regionali rimuovono ogni ostacolo che impedisce la piena parità degli uomini e delle donne nella vita sociale, culturale ed economica e promuovono la parità di accesso tra donne e uomini alle cariche elettive"; e, infine, dalla legge cost. n. 2 del 2001, in base alla quale le leggi elettorali delle Regioni speciali, al fine di conseguire l'equilibrio della rappresentanza dei sessi, promuovono "condizioni di parità per l'accesso alle consultazioni elettorali". La Corte costituzionale, nella sentenza n. 49/2003, ha precisato che le norme contenute nella legge cost. n. 2 del 2001, cui si aggiunge "*l'analoga, anche se non identica previsione*" dell'art. 117, comma 7, Cost., pongono "esplicitamente l'obiettivo del riequilibrio e stabiliscono come *doverosa* l'azione promozionale per la parità di accesso alle consultazioni, *referendoli esplicitamente alla*

legislazione elettorale". Ma vediamo ora quali vicende hanno condotto alla revisione costituzionale di inizio millennio.

Nelle leggi n. 81 del 1993, sull'elezione diretta del sindaco, del presidente della provincia, del Consiglio comunale e del Consiglio provinciale, e n. 277 dello stesso anno, sull'elezione della Camera dei deputati, erano state inserite disposizioni volte a favorire una maggiore presenza delle donne negli organi politici elettivi. In particolare, la legge n. 81 stabiliva che nelle liste dei candidati per l'elezione del Consiglio comunale nessuno dei due sessi potesse essere rappresentato in misura superiore ai due terzi; la legge n. 277 disponeva invece che le liste presentate ai fini dell'attribuzione dei seggi in ragione proporzionale, ove recassero più di un nome, fossero formate da candidati e candidate in ordine alternato. La disciplina allora vigente per l'elezione della Camera dei deputati prevedeva infatti che il 25% dei seggi (155) fossero attribuiti con metodo proporzionale fra più liste concorrenti, e la misura di riequilibrio di genere delle candidature si inseriva esattamente nella parte proporzionale del sistema.

Il Consiglio di Stato, nell'ambito di un giudizio sulle operazioni per l'elezione del sindaco e del Consiglio di un comune del Molise, contestate da un elettore in quanto fra i trentasei candidati al Consiglio comunale presentati dalle tre liste in competizione era presente una sola donna, in palese violazione di quanto previsto dalla legge n. 81 del 1993, pose alla Corte costituzionale il problema della legittimità delle misure elettorali di carattere positivo. La Corte, con sentenza n. 422/1995, accolse la questione e dichiarò incostituzionale non soltanto la disposizione impugnata, ma – facendo un uso assai esteso dell'istituto della illegittimità costituzionale consequenziale – tutte le norme, contenute nelle leggi elettorali politiche, regionali o amministrative, che prevedevano, in diverse forme, misure antidiscriminatorie in materia elettorale.

Nella motivazione della pronuncia, la Corte rileva l' "intima connessione" tra il principio di eguaglianza *formale* di cui all'art. 3 comma 1 e il disposto dell'art. 51 comma 1 Cost., sottolineando, in riferimento ad entrambe le disposizioni, l' "irrelevanza" e l' "indifferenza" giuridica del sesso. L'appartenenza all'uno o all'altro sesso, insomma, non può mai essere assunta a requisito di eleggibilità e – ancor prima – di "candidabilità", come "condizione pregiudiziale e necessaria per poter essere eletto", per beneficiare in concreto di quel diritto di elettorato passivo che per la Corte rientra tra i *diritti fondamentali*, rigorosamente garantiti in egual misura a *tutti i cittadini in quanto tali*, e sul cui contenuto non possono in alcun modo incidere misure legislative volutamente diseguali.

Da queste affermazioni emerge, in primo luogo, la recisa contrarietà del giudice delle leggi alla trasposizione dell'idea di "differenza sessuale" (e delle scelte legislative che ne conseguono) nell'ambito della rappresentanza politica, la quale esige invece una piena valorizzazione del concetto di *cittadinanza*, come elemento unificante le diversità esistenti nel corpo sociale (ed elettorale), compresa la diversità di sesso. La nozione di rappresentanza politica tipica di un sistema fondato sulla democrazia pluralistica – "connotato essenziale" e *principio supremo* della nostra Repubblica – appare dunque delineata "in modo da dare anzitutto ingresso ad istanze e componenti di ordine generale (art. 67 Cost.), escludendo l'ammissibilità di rappresentanze frazionarie e particolari" (S.Bartole). Essa, inoltre, essendo per sua stessa natura "universalistica ed *egualitaria*" (M.Luciani), si oppone a qualsiasi tipo di intervento legislativo che, allo scopo di compensare e rimuovere le disuguaglianze materiali tra gli individui, finisca per creare discriminazioni attuali come rimedio a discriminazioni passate.

Tutto il ragionamento della Corte è imperniato sulla inammissibilità di ogni misura discriminatoria che diminuisca "per taluni cittadini *il contenuto concreto di un diritto fondamentale* in favore di altri, appartenenti ad un gruppo che si ritiene svantaggiato", così alterando il contenuto e la struttura dei diritti politici. Le misure in esame non appaiono coerenti con le finalità indicate nel comma 2 dell'art. 3 Cost., dato che esse non si

propongono di “rimuovere” gli ostacoli che impediscono alle donne di raggiungere determinati risultati, bensì di attribuire loro direttamente quei risultati medesimi: la ravvisata disparità di condizioni, in breve, non viene rimossa, ma costituisce solo il motivo che legittima una tutela preferenziale in base al sesso. Vi è, quindi, un chiaro disfavore nei riguardi delle misure positive “forti” (come, appunto, la riserva di quote), le quali perseguono non già l’eguaglianza delle *chance* fra tutti i cittadini che costituisce l’obiettivo dell’art. 3 comma 2 Cost., bensì l’eguaglianza di risultati predicata dalle dottrine egualitarie e sicuramente estranea al disegno costituzionale.

Lo sfavore per misure legislative come quelle dichiarate incostituzionali non implica, tuttavia, un disinteresse della Corte per i problemi del riequilibrio di genere della rappresentanza e tanto meno una loro sottovalutazione: la Corte stessa, infatti, si fa carico di precisare che misure analoghe “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”. E’ necessario, cioè, spostare la problematica “dall’ambito della rappresentanza politica a quello dell’autonomia dei cittadini politicamente attivi”, lasciando al legislatore il compito di “individuare interventi di altro tipo, certamente possibili sotto il profilo dello sviluppo della persona umana, per favorire l’effettivo riequilibrio fra i sessi nel conseguimento delle cariche pubbliche elettive, dal momento che molte misure (...) possono essere in grado di agire sulle differenze di condizioni culturali, economiche e sociali”.

Furono proprio le affermazioni contenute in questa (peraltro assai discussa) decisione che indussero il legislatore a riformare la Costituzione nel senso prima ricordato.

4. Le riforme costituzionali hanno avuto dunque lo scopo di promuovere l’eguaglianza dei sessi nell’accesso alle cariche elettive ai diversi livelli dell’ordinamento. Esse, come abbiamo visto, riguardano sia il legislatore regionale sia quello statale (al quale spetta, oltre alla legislazione elettorale di principio per le regioni ad autonomia ordinaria, l’approvazione delle leggi per l’elezione del parlamento nazionale, di quello europeo e delle assemblee degli enti locali). La loro entrata in vigore riaprì la discussione sulla ammissibilità, alla luce dei nuovi principi costituzionali, delle cosiddette misure positive “forti”, come le quote di riserva nelle liste elettorali. Il dibattito assunse ben presto una maggiore concretezza a causa del ricorso presentato dal governo contro la legge della regione Valle d’Aosta n. 21 del 2003, con il quale si impugnavano – in base agli artt. 3, comma 1, e 51, comma 1 (vecchio testo), Cost. – le norme secondo cui le liste per l’elezione del consiglio regionale devono comprendere “candidati di entrambi i sessi” e, qualora non rispettino tale criterio, devono essere dichiarate invalide dall’ufficio elettorale regionale. Il ricorso governativo si limitava a richiamare gli argomenti usati dalla Corte costituzionale nel 1995, senza tenere in alcun conto le modifiche del quadro costituzionale nel frattempo intervenute (che riguardavano proprio le regioni, ordinarie e speciali, mentre il nuovo art. 51 era ancora in corso di approvazione).

Con la sentenza n. 49/2003 la Corte respinse il ricorso, non ravvisando nella normativa impugnata alcun profilo di incostituzionalità, e proponendo un cambiamento di prospettiva rispetto alla sentenza del 1995. Al contrario di quanto affermato in quella pronuncia, nel 2003 il giudice delle leggi esclude che la norma oggetto di contestazione incida direttamente sui diritti fondamentali dei cittadini, con effetti di caratteri discriminatorio, precisando che “[l]’obbligo imposto dalla legge, e la conseguente sanzione di invalidità, *concernono solo le liste e i soggetti che le presentano*”. Il discorso viene così spostato dal diritto di elettorato politico passivo (che non si ritiene più direttamente coinvolto) al *vincolo gravante sui soggetti che presentano le liste* (in primo

luogo, i partiti politici): un vincolo che si giustifica pienamente alla luce delle nuove previsioni costituzionali relative alle regioni. Già nella sentenza n. 422, come abbiamo visto, si invitavano i partiti a prevedere autonomamente misure di sostegno alle candidature femminili, nei loro statuti e regolamenti interni. Otto anni più tardi, constatato che i partiti non hanno mostrato alcuna propensione a dotarsi in questa materia di regole di autodisciplina, il giudice costituzionale stabilisce che la finalità promozionale imposta dalla costituzione può essere perseguita “come effetto di un vincolo di legge”. In definitiva, si tratta semplicemente di un *criterio di selezione delle candidature*: le disposizioni impugnate – si legge nella motivazione della pronuncia – si limitano a stabilire “un vincolo non già all’esercizio del voto o all’esplicazione dei diritti dei cittadini eleggibili, ma alla formazione delle libere scelte dei partiti e dei gruppi che formano e presentano le liste, precludendo loro (solo) la possibilità di presentare candidati tutti dello stesso sesso”.

La decisione n. 49, inoltre, fa propria la distinzione, proposta da Lorenza Carlassare, tra “azioni positive” vere e proprie e “norme antidiscriminatorie”: mentre le prime si sostanziano in un trattamento diseguale e postulano l’attribuzione di un particolare vantaggio ad un gruppo soltanto (da cui un altro rimarrebbe, evidentemente, escluso), le seconde si limitano ad assicurare ai cittadini di entrambi i sessi di partecipare alle competizioni elettorali, senza attribuire privilegi o favori. La legge della regione Valle d’Aosta, afferma la Corte costituzionale, non prevede alcuna misura diseguale, non vengono introdotte differenziazioni in base al sesso dei candidati o degli aspiranti alla candidatura, “sia perché la legge fa riferimento indifferentemente a candidati di ‘entrambi i sessi’, sia perché da essa non discende alcun trattamento diverso di un candidato rispetto all’altro in ragione del sesso”.

5. La decisione costituzionale del 2003 ha aperto la strada all’approvazione della legge 8 aprile 2004, n. 90 (“Norme in materia di elezioni dei membri del Parlamento europeo e altre disposizioni inerenti ad elezioni da svolgersi nell’anno 2004”), che introduce, all’art. 3, una norma di “pari opportunità” così formulata: viene stabilita una riserva “di lista”, in base alla quale “*nell’insieme delle liste circoscrizionali aventi un medesimo contrassegno, nelle prime due elezioni dei membri del Parlamento europeo spettanti all’Italia, successive alla data di entrata in vigore della presente legge [si tratta dunque di una misura temporanea], nessuno dei due sessi può essere rappresentato in misura superiore ai due terzi dei candidati*”. Viene dunque garantita almeno la quota di un terzo delle candidature *sul piano nazionale*, con una formula *neutra* riguardo al sesso. Viene introdotta una sanzione di tipo economico per i partiti che non rispettino la proporzione indicata dalla legge, i quali vedranno ridurre “l’importo del rimborso per le spese elettorali di cui alla legge 3 giugno 1999, n. 157 fino ad un massimo della metà, in misura direttamente proporzionale al numero dei candidati in più rispetto a quello massimo consentito”; viene inoltre previsto un “premio” per i partiti o gruppi politici organizzati che “abbiano avuto proclamata eletta (...) una quota superiore ad un terzo di candidati di entrambi i sessi”, ai quali verrà erogata, in modo proporzionale ai voti ottenuti, “la somma eventualmente derivante dalla riduzione di cui al comma 2”.

Vi è infine una previsione relativa alle liste circoscrizionali, che si limita a ricalcare la “misura minima di non discriminazione” salvata dalla Corte costituzionale con la sentenza del 2003 la relativa sanzione: le liste “circoscrizionali composte da più di un candidato che non prevedono la *presenza di candidati di entrambi i sessi*” sono inammissibili.

Quale la resa pratica di queste misure nelle elezioni europee del giugno 2004? A fronte di 534 candidature femminili, pari al 33, 5% del totale (1592), risultano elette 15 donne, su un numero totale di 78 parlamentari italiani, pari al 19,23%. Fra l’altro, 6 di queste sono state ammesse alla carica di europarlamentare solo a seguito di rinuncia di colleghi di lista. E’ un risultato ancora modesto, pur rappresentando una percentuale quasi

doppia rispetto alle precedenti consultazioni europee del 1999: infatti nel Parlamento europeo l'Italia si colloca per numero di elette soltanto al 22° posto, davanti a Polonia, Cipro e Malta.

Quanto alle regioni, ordinarie e speciali, su di esse – come abbiamo visto – incombe l'*obbligo costituzionale* (sentenza n. 49/2003) di favorire l'accesso delle donne alle cariche elettive, utilizzando i diversi strumenti normativi a loro disposizione: statuto e legge elettorale. E in effetti sono numerose le regioni che hanno inserito nei loro nuovi statuti, pur con difformità terminologiche e in riferimento a diversi ambiti di intervento, il principio di "pari opportunità" nell'accesso alle cariche elettive. E molte delle regioni che hanno approvato nuove leggi elettorali hanno introdotto in esse esplicite previsioni volte a favorire il riequilibrio di genere nella composizione dei Consigli regionali (anche se con soluzioni non sempre incisive). Peraltro, fino ad oggi non sembra che gli effetti concreti di queste novità siano stati davvero soddisfacenti.

Il quadro, evidentemente, deve essere completato con interventi che riguardino le elezioni della Camera, del Senato, dei consigli provinciali e comunali. Ma la strada è ancora tutta in salita.

6. Vorrei proporre infine alcune brevi osservazioni sulla necessità di autonome scelte in materia da parte dei partiti politici, tema sul quale si era espressa la Corte costituzionale già nella sentenza n. 422/1995, auspicando misure "*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", come avviene in altri paesi europei. Un aspetto decisivo della questione (secondo la successiva pronuncia n. 49/2003) è infatti costituito dai "*comportamenti di fatto* prevalenti nell'ambito dei partiti e dei gruppi politici che operano per organizzare la partecipazione politica dei cittadini, anche e principalmente attraverso la selezione e la indicazione dei candidati per le cariche elettive". Essi, tuttavia, "non hanno mostrato grande propensione" a dotarsi in questa materia di "*regole di autodisciplina* previste ed effettivamente seguite", nemmeno nella fase di crisi profonda del sistema politico iniziata nei primi anni Novanta e tuttora in corso. Ci si sarebbe potuti aspettare, infatti, che una tale situazione di fluidità, unita all'esigenza - fortemente avvertita dall'opinione pubblica - di ricambio della classe politica dirigente, favorisse un più ampio accesso di donne alla rappresentanza politica. Ma così non è stato, per le ragioni acutamente spiegate da Bianca Beccalli: quando il gioco del potere si fa più duro, quando le certezze e le posizioni consolidate vacillano, le donne tendono a ritirarsi o ad essere allontanate. A ritirarsi, perché poco interessate a questo tipo di gioco; ad essere allontanate, in quanto svantaggiate per carenza di risorse e di reti di sostegno, per regole non scritte della politica ritagliate sulle esigenze, i comportamenti e le consuetudini maschili.

Le libere opzioni dei partiti politici - magari incentivate da una legislazione premiale sul versante dei rimborsi elettorali - potrebbero probabilmente condurre a risultati importanti. Proprio i partiti dovrebbero prediligere la strada delle scelte autonome: non vi è dubbio, infatti, che i vincoli legislativi riferiti alla formazione delle liste si traducano fatalmente in un condizionamento della libertà di organizzazione ad essi garantita dagli articoli 18 e 49 Cost. Di questa libertà è espressione precipua la selezione della classe dirigente, che trova proprio nell'individuazione dei candidati alle cariche pubbliche elettive uno dei momenti più qualificanti. Le misure antidiscriminatorie imposte per legge, ad esempio, escluderebbero dalla competizione elettorale, o comunque penalizzerebbero pesantemente, i partiti e i gruppi di cittadini politicamente attivi che intendessero presentare candidature appartenenti esclusivamente a uno dei due sessi come espressione caratterizzante della loro proposta politica. Penso alla presentazione della

lista Emily alle elezioni provinciali di Napoli nel 2004, formata da 45 donne, con l'obiettivo dichiarato di portare al voto donne da sempre lontane dalla politica e di segnalare, al contempo, la questione irrisolta della sottorappresentanza femminile. La lista ha raccolto 26.754 voti, in percentuale l'1,9%, ottenendo un'eletta al consiglio provinciale. Al di là del giudizio politico che si voglia dare della vicenda, una simile esperienza non si sarebbe potuta realizzare in presenza di norme vincolanti sulla composizione "equilibrata" delle liste. Così come non sarebbe stata possibile - sempre nel 2004 - la scelta del candidato presidente della regione Sardegna Renato Soru, che ha imposto nel c.d. "listino" otto candidati, tutte donne (nominando in seguito una giunta con presenza paritaria di donne e uomini).

In conclusione: le "quote elettorali" previste per legge sono senz'altro ammissibili, ove rispettino le prescrizioni dettate dalla Corte costituzionale. Ma la strada maestra è quella indicata da Elisabeth Badinter, con parole che faccio mie: "è sufficiente che tutti i partiti politici decidano di sottomettersi volontariamente al principio di eguaglianza da loro predicato con tanta disinvoltura. Sarebbe per questi partiti il modo migliore di dimostrare che sono al servizio della Repubblica Universale".



COME È ANDATA AVANTI

C'è da registrare una importante novità nella giurisprudenza costituzionale, la sentenza n. 4/2010. La legge elettorale della regione Campania, n. 4 del 2009, prevede che "in ogni lista nessuno dei due sessi può essere rappresentato in misura superiore ai due terzi dei candidati"; e la sanzione per la lista inadempiente è l'inammissibilità (art. 10, commi 2 e 3). Si tratta di una previsione riferita alla fase della formazione delle liste, ma decisamente più incisiva di quella oggetto della sentenza n. 49/2003, analizzata nel testo della lezione. Qui, viene quantificato in modo preciso il vincolo antidiscriminatorio imposto ai partiti e ai soggetti politici. Ma la legge campana ha delineato un meccanismo di riequilibrio anche nella disciplina della vera e propria *espressione del voto*. L'art. 4, infatti, introduce la c.d. "preferenza di genere", stabilendo che "l'elettore può esprimere (...) uno o due voti di preferenza (...). Nel caso di espressione di due preferenze, una deve riguardare un candidato di genere maschile e una un candidato di genere femminile della stessa lista, pena l'annullamento della seconda preferenza". Nella sentenza n. 4 del 2010, relativa proprio a queste previsioni della legge campana (impugnate con ricorso governativo), la Corte costituzionale - ribadito il generale divieto di introdurre azioni positive in materia elettorale (sent. n. 422 del 1995) e la necessità che, in ogni caso, le misure di riequilibrio della rappresentanza non incidano sulla "parità di *chances* delle liste e dei candidati e delle candidate nella competizione elettorale" - delinea un quadro costituzionale "complessivamente ispirato al *principio fondamentale* dell'effettiva parità tra i due sessi nella rappresentanza politica, nazionale e regionale, nello spirito dell'art. 3, secondo comma, Cost.". Quanto alla norma oggetto di ricorso, essa non prefigura in nessun modo il risultato elettorale, alterando la composizione dell'assemblea elettiva, né favorisce i candidati dell'uno o dell'altro sesso.

La normativa impugnata passa indenne attraverso il giudizio della Corte anche con riguardo al dubbio, prospettato nel ricorso governativo, che l'annullamento della seconda preferenza possa ledere la libertà di voto: "non è certamente lesivo della libertà degli elettori che le leggi, di volta in volta, stabiliscano il numero delle preferenze esprimibili, in coerenza con indirizzi di politica istituzionale che possono variare nello spazio e nel tempo". Anzi, quella prevista dalla legge della Campania è una "facoltà aggiuntiva, che allarga lo spettro delle possibili scelte elettorali - limitato ad una preferenza in quasi tutte le leggi elettorali regionali": l'elettore può semplicemente "decidere di non avvalersi di questa ulteriore possibilità (...) e scegliere indifferentemente un candidato di genere maschile o femminile". Sul piano pratico, va detto che la combinazione tra norma

antidiscriminatoria e preferenza di genere ha mostrato una notevole efficacia. Il numero delle donne elette al Consiglio regionale della Campania è salito da 2 a 14 (su 60 consiglieri), passando dal 3,3% al 23,3% dei componenti.

Altro elemento di novità di cui tener conto sono le pronunce di giudici amministrativi (Tar e Consiglio di Stato) che hanno ritenuto illegittimi atti relativi a nomine di giunte comunali (Roma) e regionali (Sardegna, Campania), che non rispettavano l'equilibrio tra i generi prescritto dai rispettivi statuti - oltre che dalle norme costituzionali, tra le quali si menziona anche il principio di buon andamento e imparzialità dell'azione amministrativa di cui all'art. 97 Cost., "che presuppone, ai fini della ottimale gestione della cosa pubblica, la possibilità per l'amministrazione di avvalersi anche delle sensibilità e delle capacità decisionali *peculiarì del mondo femminile*" (Tar Lazio, Sezione seconda, n. 1590/2011, 25.7.2011).

Va altresì menzionata (anche se non attiene strettamente al tema della politica) la legge 12 luglio 2011, n. 120, sulla parità di accesso nei consigli di amministrazione, relativa all'equilibrio dei generi nelle società quotate e nelle società a controllo pubblico.

Infine, di estremo interesse è la recente risoluzione 13 marzo 2012 del Parlamento europeo sulle donne nel processo decisionale, in cui sono contenute incisive raccomandazioni al Consiglio, alla Commissione e agli Stati membri sulla rappresentanza delle donne nelle cariche elettive e nelle cariche a cui si accede per nomina, sulle misure per promuovere la partecipazione delle donne alla vita politica e sulla promozione di una rappresentanza di genere equilibrata in campo politico nelle relazioni esterne dell'Unione europea. Le risoluzioni, com'è noto, non hanno efficacia giuridica, ma hanno un indubbio rilievo politico.



LENTE D'INGRANDIMENTO

Per un maggiore approfondimento dei temi trattati nella lezione rinvio a G. BRUNELLI, *Donne e politica*, Bologna, Il Mulino, 2006. Il volume più aggiornato in materia, dotato anche di una ricca appendice documentale (riferimenti normativi europei, nazionali e regionali, giurisprudenza costituzionale e amministrativa, statuti dei partiti politici) è M. D'AMICO, *Il difficile cammino della democrazia paritaria*, Torino, Giappichelli, 2011. Vedi anche *I diritti delle donne nella Costituzione*, a cura di M. GIGANTE, Napoli, Editoriale Scientifica, 2007; *I diritti delle donne nell'Unione Europea. Cittadine, migranti, schiave*, a cura di M. ROSSILLI, Roma, Ediesse, 2009.