



Parità di genere e prima applicazione della legge n.165/2017. Le “quote rosa” e il percorso verso la parità di genere nel sistema elettorale

di
Luisa Taglieri*

SOMMARIO: 1. Introduzione, Il quadro costituzionale - 2. Il percorso delle “quote rosa” nella giurisprudenza costituzionale: dalla sentenza n.422/1995 alla sentenza n. 4 del 2010 (passando per la sentenza n. 49 del 2003). - 3. La disciplina posta dalla legge n.165 del 2017 - 4. Conclusioni

1. - Introduzione. Il quadro costituzionale

La legge n. 165 del 2017, introducendo un nuovo sistema elettorale, pone specifiche disposizioni a tutela del principio della parità di genere. Questo esito è il frutto di un lungo percorso che trova il proprio inizio, nell'ordinamento repubblicano, il 24 marzo 1947 quando l'Assemblea Costituente approvava l'art. 3 Costituzione che proclama l'uguaglianza dei sessi di fronte alla legge. Era solo la prima tappa di un lungo e faticoso cammino per l'affermazione della parità di genere passato poi attraverso una serie innumerevole di leggi che solo in parte hanno realizzato quella uguaglianza proclamata dai costituenti.

Come noto, numerosi sono gli articoli della Costituzione che riguardano esplicitamente “la parità di genere”: oltre all'art.3 Cost., l'art. 29 Cost. (il cui secondo comma specifica che “*Il matrimonio è ordinato sull'eguaglianza morale e giuridica dei coniugi*”), l'art. 30 Cost. (per cui è “*dovere e diritto*” di entrambi i genitori “*mantenere, istruire ed educare i figli, anche se nati fuori del matrimonio*”), mentre l'art. 31 Cost., secondo comma, riconosce una particolare tutela per “*la maternità*”. Nel

* Assegnista di ricerca Università dell'Aquila, Dottore di ricerca in “Istituzioni, mercato, garanzie e tutela dell'individuo”.

Titolo relativo ai “Rapporti politici” vanno ricordati l'art. 48 Cost. (secondo cui *“Sono elettori tutti i cittadini, uomini e donne, che hanno raggiunto la maggiore età”*) e soprattutto l'art. 51 Cost. secondo cui *“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. A tal fine la Repubblica promuove con appositi provvedimenti le pari opportunità tra donne e uomini* (periodo aggiunto dall'art. 1 l. cost. n. 1 del 2003). Nella seconda parte della Costituzione, nel Titolo V (relativo all'ordinamento regionale), l'art. 117, settimo comma, Cost. 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”*, mentre l'art. 123 Cost. fa rinvio ai singoli Statuti (ad esempio l'art. 6 dello Statuto della Regione Abruzzo, rubricato *“L'uguaglianza tra uomini e donne”* dispone che *“La Regione riconosce e valorizza le differenze di genere e promuove l'uguaglianza di tutti i diritti, garantisce le pari opportunità tra uomini e donne in ogni campo assicurando l'effettiva parità di accesso alle cariche pubbliche ed elettive; adotta programmi, leggi, azioni positive e iniziative atte a garantire e promuovere la presenza equilibrata delle donne e degli uomini nel lavoro, nello svolgimento delle attività di cura, nella rappresentanza e nella partecipazione alla vita sociale, culturale e politica”*).

Nonostante il chiaro disposto costituzionale, il legislatore repubblicano si è rivelato molto lento nell'attuare le citate disposizioni costituzionali, sicché è toccata alla giurisprudenza costituzionale dover intervenire per affermare la parità fra uomo e donna con riguardo all'accesso al lavoro, al servizio militare, ai pubblici uffici, alla cittadinanza e con riguardo alla parità fra coniugi. La Corte costituzionale ha svolto una “funzione di supplenza” del legislatore i cui interventi (nelle predette materie) si sono registrati quasi sempre successivamente ad una pronuncia della Corte.

All'inizio degli anni Ottanta del secolo scorso compare in ambito europeo l'espressione *“azione positiva”* per indicare strumenti mediante i quali combattere le forme di discriminazione nei confronti delle lavoratrici e favorire l'attuazione dei principi di parità e pari opportunità tra uomini e donne. Si deve ad una

Raccomandazione (del 1984) del Consiglio dei Ministri della Comunità economica europea l'indicazione delle "azioni positive" quale "strumento operativo della politica europea" per promuovere la partecipazione delle donne a tutti i livelli e settori e dell'attività lavorativa. Tale Raccomandazione verrà recepita nell'ordinamento italiano con la legge n. 125 del 1991. Le azioni positive agiscono attraverso il rafforzamento della presenza delle donne nei vari settori lavorativi al fine di accelerare il processo di uguaglianza ed hanno l'obiettivo di contrastare le forme di discriminazione dirette ed indirette nei confronti delle lavoratrici. Molteplici possono essere gli ambiti d'intervento di tali azioni: dalla formazione scolastica e professionale all'accesso al lavoro, dalla progressione di carriera all'inserimento femminile nelle attività e nei settori professionali in cui le donne sono sottorappresentate, fino al perseguimento di un equilibrio e di una migliore ripartizione delle responsabilità familiari e professionali tra moglie e marito. Per il raggiungimento di tali obiettivi vengono considerate "azioni positive" tutte quelle misure che, di fatto, concretizzano la parità effettiva tra uomini e donne, valorizzando il lavoro femminile o favorendo l'occupazione delle donne e la promozione dell'imprenditorialità femminile o che individuano e correggono le disparità che colpiscono le donne nell'accesso e nella partecipazione al mercato del lavoro. In relazione alla tipologia di intervento le azioni positive sono di solito distinte in: "verticali" (quando concernono la promozione dell'avanzamento femminile nelle gerarchie aziendali e nei ruoli di responsabilità) o "orizzontali" (quando sono finalizzate alla creazione di occupazione equilibrata fra i due generi) o "miste" (quando perseguono entrambi i predetti obiettivi).

La strategia posta dalla l. n. 125/1991 con riguardo alle azioni positive si fonda sulla incentivazione alla elaborazione ed attuazione, in aziende pubbliche e private, di "piani di azioni positive" aventi lo scopo di "rimuovere gli ostacoli che di fatto impediscono la realizzazione di pari opportunità". La "pari opportunità" viene così a costituire il parametro in base al quale valutare l'efficacia, non solo economica ma anche sociale, delle singole azioni. Il principio della pari opportunità postula infatti che alle donne debba essere garantito non solo lo stesso trattamento

economico e normativo garantito agli uomini, ma anche uguali responsabilità e opportunità di carriera. Le azioni positive mirano ad *“eliminare le disparità di fatto di cui le donne sono oggetto nella vita lavorativa e favorire il loro inserimento nel mercato del lavoro”*. Questa definizione è frutto della elaborazione sviluppatasi in ambito europeo in particolare grazie alla giurisprudenza della Corte di Giustizia e agli atti normativi europei che nel tempo hanno introdotto (o favorito l'introduzione) negli ordinamenti dei vari Paesi membri di strumenti di attuazione delle politiche di pari opportunità.

Con riguardo all'ordinamento italiano deve ricordarsi il d. legisl. n. 198 del 2006 (*Codice delle pari opportunità tra uomo e donna*) il cui art. 42 dispone che *“Le azioni positive, consistenti in misure volte alla rimozione degli ostacoli che di fatto impediscono la realizzazione di pari opportunità, nell'ambito della competenza statale, sono dirette a favorire l'occupazione femminile e a realizzare l'uguaglianza sostanziale tra uomini e donne nel lavoro”*.

Le azioni positive hanno dunque lo scopo di:

- a) eliminare le disparità nella formazione scolastica e professionale, nell'accesso al lavoro, nella progressione di carriera, nella vita lavorativa e nei periodi di mobilità;
- b) favorire la diversificazione delle scelte professionali delle donne in particolare attraverso l'orientamento scolastico e professionale e gli strumenti della formazione;
- c) favorire l'accesso al lavoro autonomo e alla formazione imprenditoriale e la qualificazione professionale delle lavoratrici autonome e delle imprenditrici;
- d) superare condizioni, organizzazione e distribuzione del lavoro che provocano effetti diversi, a seconda del sesso, nei confronti dei dipendenti con pregiudizio nella formazione, nell'avanzamento professionale e di carriera ovvero nel trattamento economico e retributivo;
- e) promuovere l'inserimento delle donne nelle attività, nei settori professionali e nei livelli nei quali esse sono sottorappresentate e in particolare nei settori tecnologicamente avanzati ed ai livelli di responsabilità;

f) favorire, anche mediante una diversa organizzazione del lavoro, delle condizioni e del tempo di lavoro, l'equilibrio tra responsabilità familiari e professionali e una migliore ripartizione di tali responsabilità tra i due sessi;

g) valorizzare il contenuto professionale delle mansioni a più forte presenza femminile.

L'azione positiva è uno strumento duttile, temporaneo e finalizzato a rimuovere quegli specifici ostacoli concreti che si frappongono alla reale parità tra lavoratori e lavoratrici. L'origine delle azioni positive viene individuata nella legislazione degli Stati Uniti¹, ove furono introdotte inizialmente con riguardo alle discriminazioni razziali per poi essere estese alle discriminazioni legate alla confessione religiosa, all'origine nazionale e al sesso (in particolare proprio per quanto attiene ai rapporti di lavoro). Le *affirmative actions* hanno così svolto il ruolo di strumento fondamentale per la realizzazione di eguaglianza sostanziale e di svolgimento delle politiche di pari opportunità. In Italia, le azioni positive sono oggi disciplinate dall'art.1 del *Codice delle pari opportunità* (d.legisl. n. 198 del 2006), così come modificato dall'art. 1 del d. legisl. n. 5 del 2010 (che espressamente afferma che "*Il principio della parità non osta al mantenimento o all'adozione di misure che prevedano vantaggi specifici a favore del sesso sottorappresentato*")².

La normativa italiana ha diversificato i modelli di azioni positive a seconda che si tratti di realizzarle nel settore privato³, ovvero nella pubblica

¹ *Equal Pay Act*, legge di parità salariale, del 1963; *Civil Rights Act*, legge per i diritti civili, del 1964.

² A. D'Aloia *Eguaglianza sostanziale e diritto diseguale, contributo allo studio delle azioni positive nella prospettiva costituzionale*, Padova, Cedam, 2002, 130.

³ Nel settore privato l'adozione e la sperimentazione di azioni positive sono affidate alla libera determinazione dei soggetti individuati dal legislatore (ampio numero di soggetti abilitati a promuovere progetti di azioni positive: Comitato nazionale per l'attuazione dei principi di parità e pari opportunità, consiglieri di parità, datori di lavoro, centri di formazione professionale, organizzazioni sindacali). L'art. 44 *Codice pari opp.* prevede che si possa richiedere al Ministero del lavoro di essere ammessi al rimborso totale o parziale degli oneri finanziari derivanti dai progetti di azioni positive. Sono previsti anche finanziamenti del Fondo Sociale Europeo per azioni positive in materia di formazione professionale e per l'imprenditoria femminile. Alla promozione delle pari opportunità tra uomini e donne nell'attività economica e imprenditoriale sono dedicate specifiche e tipiche azioni positive (artt. 52, 53 e 54 del d. legisl. n. 198 del 2006), finanziate da apposito Fondo. Una eccezione è rappresentata da quanto disposto dall'art. 37, co. 3, d. legisl. n. 198/2006, secondo cui nel caso di sentenza di accertamento di

amministrazione. Nel settore pubblico il legislatore pone un modello obbligatorio, giacché le pubbliche amministrazioni devono: redigere un piano triennale per la realizzazione delle pari opportunità (art. 48 d. legisl. n. 198 del 2006); riservare alle donne almeno un terzo dei posti di componente delle commissioni di concorso; adottare atti regolamentari volti ad assicurare pari opportunità fra uomini e donne sul lavoro; garantire la partecipazione delle proprie dipendenti ai corsi di formazione e di aggiornamento professionale, in rapporto proporzionale alla loro presenza nella singola amministrazione, adottando tutte le misure organizzative atte facilitarne la partecipazione e consentendo la conciliazione fra vita professionale e vita familiare; adottare tutte le misure per attuare le direttive della Unione europea in materia di pari opportunità (art. 57 d. legisl. n. 165 del 2001).

Ma, nonostante gli indubbi progressi registrati dalla legislazione del nostro Paese, bisogna parimenti riconoscere che la parità di genere è in Italia tutt'altro che realizzata⁴. Anzi, in numerosi rapporti internazionali l'esperienza del nostro Paese

discriminazioni, il giudice, oltre a liquidare il risarcimento del danno anche non patrimoniale eventualmente richiesto, ordina all'autore delle discriminazioni di definire un piano di rimozione delle discriminazioni accertate, fissando i criteri, anche temporali, da osservarsi ai fini della definizione ed attuazione del piano.

⁴ L'Istituto europeo per l'uguaglianza di genere (EIGE), Agenzia indipendente dell'Unione europea, ha pubblicato nel giugno 2013 il primo Rapporto sull'*Indice dell'uguaglianza di genere*, in cui, sia pure sinteticamente (ma in maniera esaustiva) vengono esaminate le molteplici forme delle disparità di genere nell'Unione europea e nei singoli Stati membri. Il Rapporto prende in considerazione sedi diversi settori (Lavoro, Denaro, Conoscenza, Tempo, Potere e Salute) e nel relativo "Indice" i diversi risultati vengono ordinati secondo un valore compreso tra 1 e 100, dove 1 indica un'assoluta disparità di genere e 100 segna il raggiungimento della piena uguaglianza di genere. Nonostante i diversi decenni di crescita della sensibilità in materia e dell'adozione di politiche per l'uguaglianza di genere a livello europeo, il Rapporto dimostra che le disparità di genere risultino ancora prevalenti nell'Unione europea e particolarmente significativa si rivela la enorme differenza registrata tra gli indici dei singoli Stati membri, che appunto oscillano da un minimo di 35.3 (Romania) ad un massimo di 74.3 (Svezia), e che dunque testimonia la diversa attenzione che ogni Stato presta al raggiungimento degli obiettivi della parità di genere. Con riguardo al nostro Paese, va segnalato il dato negativo che emerge dal Rapporto ove la posizione dell'Italia (con un indice di 40.9) è in fondo alla classifica (l'Italia si colloca al 23° posto su 27 Stati membri, a parità con la Slovacchia e sopra solo alla Grecia, Bulgaria e Romania). Passando alla sfera specifica del "Potere", inteso come potere decisionale sia politico che economico, si segnala che in questo settore l'indice dell'uguaglianza di genere evidenzia il valore più basso, con un valore medio europeo di 38.0, ed ove l'Italia registra un indice di 18.6 (occupando terzultimo posto tra i Paesi UE, sopra solo a Lussemburgo e Cipro). La gravità di questo dato emerge ancor più se si allarga lo sguardo a livello mondiale, ove, secondo l'analisi annuale del *World economic forum* sul *Global Gender Gap*, l'Italia si colloca (nel 2013) al 71° posto su 136 Paesi (era all'80° nel 2012, al 74° nel 2011 e nel 2010, al 72° nel 2009, al

è additata come esempio negativo⁵. Con riguardo specifico alla presenza delle donne nelle istituzioni, i dati relativi alla presenza femminile negli organi costituzionali italiani hanno sempre mostrato una presenza contenuta nei numeri e molto limitata quanto alle posizioni di vertice.

Con le elezioni politiche del 24-25 febbraio 2013 si ha una inversione di tendenza in aumento: nella XVII legislatura sono elette alla Camera 198 donne (31,4%) e al Senato 86 donne (28,8%)⁶. Particolare attenzione meritano le ultime elezioni politiche (del 4 marzo 2018) che per la prima volta hanno visto il debutto

67° posto nel 2008, all'84° nel 2007 e al 77° nel 2006). Il *World economic forum* redige periodicamente anche un rapporto sulla competitività dei paesi a livello globale ed è interessante notare come emerga una diretta correlazione tra il *gender gap* di un Paese e la sua competitività nazionale. Del resto è agevole evidenziare che se le donne rappresentano la metà del talento potenziale di un paese, la competitività nel lungo periodo non può non dipendere (ed in misura significativa) dalle modalità con cui ciascun Paese coinvolge (e dunque "utilizza") tutto il proprio "patrimonio umano".

⁵ Molti paesi europei ed extraeuropei hanno adottato negli ultimi anni leggi destinate ad assicurare la presenza femminile nei consigli di amministrazione e di sorveglianza delle imprese, imponendo una riserva di posti nei predetti organi al genere meno rappresentato. In Norvegia, Spagna, Italia, Francia e Belgio la riserva riguarda sia le società a controllo pubblico, sia le società private, in alcuni casi limitatamente alle società quotate nei mercati regolamentati (Francia, Belgio, Italia). Le quote riservate variano da un minimo del 20% ad un massimo del 50% (Islanda). In molti casi, tuttavia, la normativa prevede un sistema progressivo, che impone il rispetto di quote crescenti (da un minimo che si aggira intorno al 15 o 20% ad un massimo del 30 o 40%) nell'arco di un periodo temporale corrispondente a una media di dieci anni dall'entrata in vigore dei provvedimenti; al riguardo v. E. Rizzo, D. Seacombe, *Quote rosa nei CdA e politiche di gender parity: situazione attuale e prospettive per il futuro*, 2011, in www.rc.luiss.it e la tabella sinottica a p. 25 del Rapporto di Credit-Suisse su *Gender Diversity and Corporate Performance*, consultabile all'indirizzo <https://infocus.credit-suisse.com>. In ambito comunitario la Commissione europea ha approvato una Proposta di Direttiva finalizzata a realizzare il *gender balance* tra gli amministratori non esecutivi di società quotate invitando gli stati membri ad emanare normative che prevedano una riserva di quote per il genere meno rappresentato negli organi amministrativi (intesi come «*administrative, managerial or supervisory bodies*») delle *listed companies* in tutti i paesi dell'Unione europea (con il solo esonero delle PMI e delle imprese nella cui forza lavoro il genere meno rappresentato non superi il 10%) allo scopo di raggiungere entro il 2020 l'obiettivo di una rappresentanza femminile pari almeno al 40% dei posti di amministratore non esecutivo disponibili. La Direttiva 2013/36/UE del 26 giugno 2013, in tema di accesso all'attività degli enti creditizi e di vigilanza prudenziale sugli stessi, al considerando 60 raccomanda agli enti creditizi che non raggiungono una soglia di rappresentanza del genere sottorappresentato di adottare in via prioritaria misure adeguate ad assicurare l'equilibrio tra i generi, e all'art. 88, paragrafo 2, lett. a), secondo capoverso, impone ai comitati per le nomine di fissare «un obiettivo per la rappresentanza del genere sottorappresentato nell'organo di gestione» e, al fine di raggiungere detto obiettivo, di elaborare una politica volta ad accrescere il numero dei membri appartenenti al genere sottorappresentato.

⁶ Anche tra i senatori a vita, solo tre volte, nel 2001, nel 2013 e nel 2018, è stata nominata una donna: Rita Levi Montalcini, Elena Cattaneo, Liliana Segre.

delle quote di genere. La legge 165/2017, nota anche come Rosatellum, prevede il bilanciamento della presenza dei due sessi all'interno delle liste dei candidati. Per favorire la rappresentanza di uomini e donne, nei collegi plurinominali l'elenco dei candidati di ciascuna lista deve seguire l'alternanza di genere ed inoltre nel complesso dei collegi uninominali e nelle posizioni di capolista nei collegi plurinominali i candidati di ciascun genere devono essere compresi tra il 40% e il 60% del totale (a livello nazionale per la Camera, a livello regionale per il Senato). Il risultato, però, ha evidenziato un passo indietro rispetto alla precedente legislatura, poiché il nuovo sistema ha in realtà fatto eleggere meno donne alla Camera (185 su 630 deputati) ed ha confermato il dato per il Senato (86 senatrici su 315), anche se per la prima volta una donna, la senatrice Casellati, ha conquistato la seconda carica dello Stato: la presidenza del Senato⁷.

Con riguardo alla presenza femminile nel Parlamento europeo, nelle prime cinque legislature le donne italiane elette risultavano sempre in percentuali inferiori al 15%. Con l'introduzione (a partire dal 2004) delle "quote", il numero delle donne italiane elette al Parlamento europeo è aumentato della metà, passando da 10 donne nella V legislatura (1999-2004) a 15 nella VI. Si consideri, inoltre, che il numero dei seggi spettanti all'Italia è diminuito (in conseguenza dell'ingresso nel 2004 di 10 nuovi Paesi), passando da 87 nella V legislatura a 78, sicché in termini percentuali, la componente femminile è passata dall'11,5% al 19,2%. Nelle elezioni del 2009, le donne elette al Parlamento europeo risultano 16 su 72 seggi spettanti all'Italia (pari al 22,2%, mentre in totale le donne al Parlamento europeo sono il 36%)⁸.

⁷ Con riguardo al raggiungimento di posizioni di vertice, va aggiunto che nessuna donna in Italia ha fino ad oggi rivestito la carica di Capo dello Stato o di Presidente del Consiglio.

⁸ Per quanto riguarda gli organi delle regioni, la presenza femminile nelle assemblee legislative regionali italiane si attesta in media intorno al 15% e risulta dunque molto distante dalla media registrata a livello dell'Unione Europea (ove è pari al 27%), mentre maggiore è il dato nelle giunte regionali, dove le donne sono il 28% (la media UE negli esecutivi regionali è il 26%). Nell'ambito delle assemblee degli enti locali, la presenza femminile in Italia è pari al 21%, a fronte del dato medio di presenza femminile (nella stessa tipologia di assemblea) in ambito dell'Unione Europea che si attesta intorno al 31%. Ma è stato segnalato che la bassa presenza delle donne nelle cariche istituzionali è conseguenza dell'altrettanto bassa (anzi ancora minore) presenza delle donne nei partiti politici: in Italia nessuno dei principali partiti politici è guidato

2. - Il percorso delle “quote rosa” nella giurisprudenza costituzionale: dalla sent. n. 422/1995 alla sent. n. 4 del 2010 (passando per la sent. n. 49 del 2003).

Nella storia della Repubblica le donne hanno continuato di fatto a non godere di una pari possibilità di competere nell’assegnazione di seggi nelle istituzioni rappresentative ad ogni livello di governo. Per superare queste barriere e favorire la “effettiva” parità di accesso delle donne alle cariche elettive è stata introdotta una misura specifica: la cosiddetta “quota rosa”. Con questa espressione si intende la riserva, all’interno delle liste elettorali, di candidature destinate a candidati di sesso femminile. Una misura assai diffusa ormai nell’ordinamento italiano ma caratterizzata da una storia in cui si intrecciano modifiche della Costituzione, degli statuti regionali della legislazione nazionale e regionale, nonché decisioni del giudice costituzionale.

Le “quote rosa” sono sempre state oggetto di acceso dibattito; in particolare ci si è interrogati sul bisogno effettivo per le donne di avere posti riservati nelle liste elettorali affinché fosse garantita una effettiva possibilità di accedere alle cariche elettive o se invece questa introduzione portasse con sé l’idea di sostenere una categoria debole, incapace di farsi avanti con le proprie forze e quindi bisognosa di aiuto o di un intervento di favore proveniente dall’esterno. Questo modo di considerare le quote rosa sembra mostrare una permanente difficoltà delle donne a partecipare attivamente alla vita politica nonché una inadeguatezza delle stesse al ruolo elettivo. Nulla di più lontano dal dettato dell’art.3 della Costituzione che al primo comma respinge ogni forma di disuguaglianza basata sul sesso⁹.

Il processo di attuazione della parità effettiva tra uomo e donna, quella che Stefano Rodotà definisce “rivoluzione permanente”¹⁰, assume particolare rilevanza in ambito politico. Possiamo asserire che mentre la parità dal lato dell’elettorato

da una donna (ed anche in Europa la percentuale è molto bassa giacché si attesta intorno al 12%). Tutti i dati relativi ai Paesi europei e alle medie UE, nonché quelli sulle regioni, gli enti locali e i partiti politici sono tratti dal *Database* della Commissione europea: *Women and men in decision making*.

⁹ L. Lorello, *Quote rosa e parità tra i sessi: la storia di un lungo cammino*, in *Aic Osservatorio Costituzionale*, Fasc.2/2017, 14 luglio 2017.

¹⁰ S.Rodotà, *Repertorio di fine secolo*, Roma-Bari, 1992, 77.

attivo è stata di più facile attuazione, non è stato e non è ancora del tutto realizzata la parità dal lato dell'elettorato passivo. I diritti politici di eleggere e di essere eletti espressi dagli artt. 48, 56 e 58 Cost. sono da esaminare in relazione ai due commi dell' art.3 Cost.: eguaglianza formale della cittadinanza politica delle donne, parità tra i due sessi nell'esercizio del diritto di voto ed eguaglianza sostanziale nella parità di accesso alle cariche elettive con l'impegno da parte della Repubblica di rimuovere tutti gli ostacoli che ancora la impediscono.

Una serie di tappe si susseguono e si legano nell'ottica di quella che la Costituzione repubblicana definisce la pari dignità della persona. Agli inizi degli anni Novanta del secolo scorso si assiste all'introduzione delle prime disposizioni legislative volte a favorire una maggiore presenza del genere femminile nelle assemblee elettive. Nella legge n. 81 del 1993 si prevede che "nelle liste dei candidati nessuno dei due sessi può essere di norma rappresentato in misura superiore ai due terzi"¹¹.

Con la sent. n. 422 del 1995 la Corte costituzionale opera (o sembra porre in essere) una "netta" chiusura nei confronti di disposizioni legislative aventi una funzione di "riequilibrio" della rappresentanza. Oggetto del giudizio di costituzionalità era proprio la legge n. 81 del 1993 (*"Elezione diretta del sindaco, del presidente della provincia, del consiglio comunale e del consiglio provinciale"*) la quale, come detto, con riguardo alla composizione delle liste elettorali per le elezioni comunali (con popolazione inferiore ai 15.000 abitanti), stabiliva (art. 5) che *"nelle liste dei candidati nessuno dei due sessi può essere di norma rappresentato in misura superiore ai due terzi"*. Identico contenuto era riportato anche nelle altre leggi elettorali, mentre (con riguardo alla elezione della Camera), l'art. 1 della l. n. 277 del 1993 disponeva che le liste elettorali operanti con riguardo all'assegnazione dei seggi mediante il recupero proporzionale dei voti dovessero essere redatte

¹¹ Anche il successivo art.7.1 prevedeva una disposizione analoga per l'elezione del consiglio comunale in comuni con più di 15000 abitanti. Questa innovativa disposizione è stata dichiarata incostituzionale dalla sent. n. 422 del 1995 dalla Corte Costituzionale facendo ricorso allo strumento della dichiarazione di illegittimità conseguenziale ex art. 27, comma 2, della l. n. 87 del 1953.

obbligatoriamente con l'alternanza di uomini e di donne ("Le liste recanti più di un nome sono formate da candidati e candidate, in ordine alternato").

La questione di costituzionalità era stata sollevata dal Consiglio di Stato (a sua volta in sede di appello avverso una sentenza del Tar Molise), chiamato a pronunciarsi sul ricorso di un elettore che aveva impugnato i risultati dell'elezione del sindaco e del consiglio comunale (del relativo comune) poiché tra i trentasei candidati che si erano presentati (nelle tre liste in competizione) per il consiglio comunale era presente solo una donna (e dunque in evidente violazione di quanto disposto dalla l. n. 81 del 1993). Per il Consiglio di Stato la disposizione legislativa si poneva in contrasto con l'art. 3, comma 1, Cost. (principio di uguaglianza formale), con l'art. 49, comma 1, Cost. (diritto di associazione in partiti politici) e con l'art. 51, comma 1, Cost. (diritto di elettorato passivo).

La Corte costituzionale accoglie la questione in quanto l'art. 3, comma 1, Cost. (che pone la regola dell'irrelevanza giuridica del sesso rispetto alla rappresentanza) e l'art. 51, comma 1, Cost. (che, nel testo allora vigente, confermava l'irrelevanza giuridica del sesso in materia di elettorato passivo "cittadini dell'uno e dell'altro sesso"), escludevano l'adozione di misure tendenti al riequilibrio della rappresentanza di "genere" mediante la previsione di una "riserva di quote (femminili)". Secondo la Corte, il principio di uguaglianza formale veniva ad essere violato dalle c.d. "quote rosa" in ragione dell'imprescindibile legame che non può non intercorrere tra la "candidabilità" (sulla quale agiva la disposizione impugnata) e la "eleggibilità". In ragione poi dell'utilizzo dello strumento della dichiarazione di incostituzionalità conseguenziale, la Corte, con la sent. n. 422 del 1995 ha concretamente eliminato dall'ordinamento tutte le disposizioni elettorali che stabilivano un limite (o una "riserva") alla rappresentanza di genere¹². Più precisamente, i giudici di Palazzo della Consulta affermarono che "la possibilità di

¹² Critici verso tale decisione della Corte costituzionale U. De Siervo, *La mano pesante della Corte sulle "quote" nelle liste elettorali*, cit., p. 3270; A. Pizzorusso - E. Rossi, *Le azioni positive in materia elettorale*, in AA.VV. (a cura di B. Beccalli), *Donne in quota. È giusto riservare posti alle donne nel lavoro e nella politica?*, Milano, 1999, pp. 181 ss.; L. Carlassare, *L'integrazione della rappresentanza: un obbligo per le Regioni*, in AA.VV. (a cura di L. Carlassare, A. Di Blasi, M. Giampiretti), *La rappresentanza democratica nelle scelte elettorali delle Regioni*, Padova, 2002, p. 24.

essere presentato candidato da coloro ai quali (siano essi organi di partito, o gruppi di elettori) le diverse leggi elettorali, amministrative, regionali o politiche attribuiscono la facoltà di presentare liste di candidati o candidature singole, a seconda dei diversi sistemi elettorali in vigore, non è che la condizione pregiudiziale e necessaria per poter essere eletto, per beneficiare quindi in concreto del diritto di elettorato passivo sancito dal richiamato primo comma dell'art. 51". Pertanto ogni disposizione legislativa che imponga, nella presentazione delle candidature alle cariche elettive, una forma di "quote" in ragione del sesso dei candidati si scontra inevitabilmente con il principio di uguaglianza formale.

In dottrina, è stata evidenziata la differenza fra la previsione di disposizioni legislative volte a garantire la presenza di entrambi i sessi nelle liste e la garanzia della libertà di scelta fra i candidati da parte dell'elettore¹³. E la sent. n. 422 del 1995 sembra "avere di mira" la legge elettorale prevista per la Camera (di cui appunto è dichiarata l'incostituzionalità), ma, dovendo "passare" per l'esame della legge relativa alla elezione dei consigli comunali, ha messo sullo stesso piano (con operazione argomentativa discutibile) disposizioni differenti accomunando norme c.d. "neutre" (in quanto indirizzate a favorire la pari opportunità e dunque adottate quale misura antidiscriminatoria) e norme che concretamente determinavano una consequenzialità fra la presentazione delle candidature e il risultato elettorale¹⁴.

E' stato inoltre sottolineato come la disposizione legislativa sottoposta al giudizio della Corte fosse una misura "neutra", sia perché riferita ad entrambi i

¹³ E' stato opportunamente evidenziato che nella sentenza del 1995 (in cui la Corte si trovava a giudicare della disposizione legislativa relativa alla legge elettorale dei piccoli comuni) i giudici della Consulta si siano in realtà incentrati in particolare sulla disposizione relativa alla Camera dei deputati che effettivamente, prevedendo la rigida alternanza dei due sessi nelle liste "bloccate" (cioè senza la possibilità per l'elettore, di poter esprimere un voto di preferenza) finiva per comportare l'elezione del candidato secondo l'ordine progressivo di presentazione, assicurandosi così al candidato il risultato (e non la mera pari opportunità nella candidatura). Così L. Carlassare, *L'integrazione della rappresentanza: un obbligo per le Regioni*, cit., p. 25.

¹⁴ Ed infatti è stato evidenziato come per giungere alla dichiarazione di incostituzionalità consequenziale la Corte abbia dovuto fare ricorso ad un "rigoroso" utilizzo degli *obiter dicta*, A. D'Aloia, *Le «quote» elettorali in favore delle donne: il «nuovo» contesto istituzionale e il «precedente» n. 422 del 1995*, in AA.VV. (a cura di R. Bin, G. Brunelli, A. Pugiotto, P. Veronesi), *La parità dei sessi nella rappresentanza politica. In occasione della visita della Corte costituzionale alla Facoltà di Giurisprudenza di Ferrara*, Torino, 2003, p. 53. La Corte, nella motivazione della sent. n. 422 del 1995, ha inoltre richiamato la volontà del legislatore.

sessi (giacché anche il sesso maschile potrebbe venire a trovarsi “sottorappresentato”), sia perché non predeterminava alcuna garanzia di risultato finale, mentre la Corte costituzionale ha interpretato tale disposizione come posta ad esclusivo appannaggio del sesso femminile facendola così rientrare all'interno della categoria delle c.d. “azioni positive” (le quali traggono la loro legittimazione dal principio di eguaglianza sostanziale, e cioè dal secondo comma dell'art. 3 Cost. e non dal primo comma del medesimo articolo)¹⁵. La “parificazione” della disposizione legislativa in esame alle “azioni positive” (senz'altro possibili nel nostro ordinamento qualora indirizzate alla realizzazione della parità uomo–donna nel mondo del lavoro), conduce alla incostituzionalità della predetta disposizione giacché le azioni positive non possono incidere “direttamente sul contenuto stesso di quei diritti, rigorosamente garantiti in egual misura a tutti i cittadini in quanto tali”. Le “azioni positive” infatti hanno come scopo la rimozione degli “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 la effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica e sociale del Paese”¹⁶. La Corte costituzionale dunque, dopo aver assimilato le disposizioni legislative che introducevano le c.d. “quote rose” alle “azioni positive”, distingue, all'interno di

¹⁵ La Corte afferma espressamente (nella sent. n. 422 del 1995, punto quinto del *considerato in diritto*) che “Risulta dai lavori preparatori, che la disposizione che impone una riserva di quota in ragione del sesso dei candidati, seppure formulata in modo per così dire “neutro”, nei confronti sia degli uomini che delle donne, è stata proposta è votata (dopo ampio e contrastato dibattito) con la dichiarata finalità di assicurare alle donne una riserva di posti nelle liste candidati, al fine di favorire le condizioni di riequilibrio della rappresentanza dei sessi nelle assemblee comunali”. L. Gianformaggio, *Eguaglianza formale e sostanziale*, in *Foro it.*, 1996, I, p. 1975, che sottolinea come la Corte costituzionale richiami l'intenzione del legislatore non per “attribuire significato ad una disposizione vaga o ambigua o oscura, ma al fine di stabilire se la norma garantisca o meno la parità di trattamento. E ne ricava che non la garantisce perché ci se ne attende un effetto riequilibratore”.

¹⁶ Come noto la prima legge italiana sulle azioni positive è stata la l. n. 125 del 1991 (Azioni positive per la realizzazione della parità uomo–donna nel lavoro), poi seguita dalla l. n. 215 del 1992 (Azioni positive per l'impresoria femminile). Riguardo a tali leggi v. sent. n. 109 del 1993, con note di A. Anzon, *L'additiva «di principio» nei giudizi in via principale*, e di M. Ainis, *L'eccezione e la sua regola*, in *Giur. cost.*, 2/1993, pp. 890 ss.; v. anche Id., *Azioni positive e principio d'eguaglianza*, in *Giur. cost.*, 1/1992, pp. 585 ss.; A. Cerri, *Azioni positive*, in Id., *L'eguaglianza*, Roma–Bari, 2005, pp. 37 ss.; M. Cartabia, *Le azioni positive come strumento del pluralismo?*, in AA.VV. (a cura di R. Bin – C. Pinelli), *I soggetti del pluralismo nella giurisprudenza costituzionale*, Torino, 1996, p. 77 ss.

tale ampia categoria, le “azioni positive” legittime dalle misure legislative tendenti al riequilibrio della rappresentanza dei sessi, che invece vengono ritenute incostituzionali proprio perché non tendono ad eliminare situazioni di inferiorità sociale ed economica¹⁷.

“Passaggio argomentativo di cruciale importanza”¹⁸ della sent. n. 422 del 1995 è quello concernente il “pericolo del frazionamento della rappresentanza” giacché – ad avviso della Corte - le misure riequilibratrici della rappresentanza si porrebbero “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”¹⁹. A questo proposito è stato osservato che, di fatto, il concetto di rappresentanza politica nasce “dimidiato”²⁰ e, dall'altro lato, che (a differenza di

¹⁷ Secondo la Corte, se l'art. 51, co. 1, Cost. in tema di elettorato passivo prescrive una assoluta parità fra uomo e donna, una differenziazione in base al sesso non può che risultare discriminatoria con la conseguente diminuzione del contenuto del diritto fondamentale di un individuo in favore di un altro. Secondo la Corte il riequilibrio della rappresentanza è compito del partito politico (attraverso specifiche previsioni statutarie o regolamentari). Ma, come è stato evidenziato, la Corte equipara la “candidabilità” alla “eleggibilità” e confonde una misura antidiscriminatoria (volta dunque ad introdurre una parità di *chances*) con una misura discriminatoria (che introduce invece un obbligo di risultato). In dottrina v. S. Gambino, *Donne e rappresentanza politica: alcune riflessioni sui limiti della democrazia paritaria in Italia*, in *Il Filangeri*, 2007, p. 52. U. Adamo, *Diseguaglianza di genere e partecipazione politica*, in *Rivista del Gruppo di Pisa*, n. 6, 2011, 6 ss.; G. Brunelli, *Le “quote” riprendono quota? (A proposito di „azioni positive” in materia elettorale regionale)*, in *Le Regioni*, 3/2001, pp. 540 ss.; Id., *L'alterazione del concetto di rappresentanza politica: leggi elettorali e “quote” riservate alle donne*, cit., pp. 561 ss.

¹⁸ U. Adamo, *Diseguaglianza di genere e partecipazione politica*, cit., 8.

¹⁹ Sent. n. 422 del 1995 (punto settimo del *considerato in diritto*). Al riguardo la dottrina si è divisa fra quanti hanno aderito alla tesi della Corte (G. Brunelli, *Le “quote” riprendono quota? (A proposito di “azioni positive” in materia elettorale regionale)*, in *Le Regioni*, 3/2001, pp. 540 ss.) e quanti hanno definito questo un “falso problema” (M. D'Amico e A. Concaro, *Donne e istituzioni politiche*, cit., p. 6). M. D'Amico e A. Concaro, *op. ult. cit.*, p. 6, evidenziano che la riserva di quote non apre alla rivendicazione della rappresentanza di altri gruppi, ovvero di altri singoli gruppi di interesse giacché le donne non costituiscono alcuna categoria portatrice di interessi particolari, ma costituiscono “uno dei modi d'essere del genere umano”. In senso simile M. Caielli, *Le norme sulla parità dei sessi nella rappresentanza politica come “azioni positive”*, in AA.VV. (a cura di R. Bin, G. Brunelli, A. Pugiotto, P. Veronesi), *La parità dei sessi nella rappresentanza politica*, cit., p. 47; A. D'Aloia, *Le «quote» elettorali in favore delle donne*, cit., p. 64.

²⁰ - In epoca liberale le donne erano escluse dal voto politico. A questo proposito può essere utile ricordare che nel Regno d'Italia nessuna norma escludeva esplicitamente le donne dal diritto di voto, giacché il testo unico elettorale (regio decreto 28 marzo 1895, n. 83) assegnava il diritto di voto a chi godesse dei diritti civili e politici, avesse compiuto il ventunesimo anno di età e avesse determinati requisiti di censo (oltre a un determinato livello

“altre” categorie portatrici di interessi particolari) quella delle donne non è una “categoria” che difenda un interesse specifico (“le donne non votano per le donne” e, una volta elette, non “rappresentano” il sesso di appartenenza, così come avviene per gli uomini) ma svolgono (come gli uomini) le proprie funzioni nell’interesse generale²¹. Quindi, secondo la Corte, l’art. 5, co. 2, l. n. 81 del 1993 non produce una semplice rimozione degli ostacoli “che impediscono alle donne di raggiungere” il risultato dell’eguale accesso alle cariche elettive, come richiede l’art.3 comma 2 Cost., ma attribuisce alle stesse in modo diretto il risultato, ovvero la conquista della carica elettiva.

La Corte chiude la sua decisione affermando la piena ammissibilità di misure volte al riequilibrio nella rappresentanza politica e richiede ai partiti e soggetti politici “un’intensa azione di crescita culturale cui può risultare determinante il diretto impegno dell’elettorato femminile ed i suoi conseguenti comportamenti”, mentre al legislatore è affidata l’individuazione di interventi di altro tipo, “certamente possibili sotto il profilo dello sviluppo della persona umana, per favorire l’effettivo riequilibrio tra i sessi nel conseguimento delle cariche pubbliche elettive”²².

di istruzione), mentre nulla si diceva con riguardo al sesso. Ed infatti non mancò chi sostenne che la donna, in quanto regnicola, poteva godere dei diritti politici ai sensi dell’art. 24 dello Statuto Albertino secondo cui “Tutti i regnicoli, qualunque sia il loro titolo e grado sono eguali dinanzi alla legge. Tutti godono egualmente i diritti civili e politici e sono ammissibili alle cariche civili e militari, salvo le eccezioni determinate dalla legge”. Alla luce di tale quadro normativo, la Cassazione parlava (sotto la vigenza dello Statuto Albertino) di “esclusione implicita”. Infatti la Corte di Cassazione, fra i cui componenti vi era V. E. Orlando, con sentenza 12 dicembre 1906 (annullando la sentenza – isolata peraltro - del 25 luglio dello stesso anno della Corte di Appello di Ancona, presieduta da Ludovico Mortara e dallo stesso redatta, che aveva riconosciuto il voto politico alle donne) negò il voto alle donne affermando che il riconoscimento del diritto di elettorato trova un limite insuperabile nelle eccezioni determinate dalle leggi cui faceva riferimento lo Statuto e che, pur se non testualmente previste, risultavano “dalle regole fondamentali e dallo spirito informatore di tutta la legislazione in materia di diritto pubblico”. Su tale vicenda v. G. Brunelli, *Donne e politica*, Bologna, 2006, pp. 24 ss.; L. Carlassare, *L’integrazione della rappresentanza: un obbligo per le Regioni*, cit., pp. 4 ss.

²¹ R. Bin, *Donne a autoreferenzialità della politica*, in AA.VV. (a cura di R. Bin, G. Brunelli, A. Pugiotto, P. Veronesi), *La parità dei sessi nella rappresentanza politica*, cit., p. 42; R. Tosi, *Le «quote» o dell’eguaglianza apparente*, *ibidem*, p. 107; B. Pezzini, *Le quote come strumento di empowerment*, *ibidem*, p. 100.

²² *Ivi*, Cons.dir.n.7

Nel 2003 la Corte costituzionale è di nuovo chiamata a pronunciarsi su disposizioni legislative aventi la finalità di introdurre un “riequilibrio” della rappresentanza. In questa occasione però la Corte si muove innanzitutto con un parametro costituzionale riformato: l'art. 117 Cost. (nella nuova versione introdotta dalla legge cost. n. 3 del 2001) al comma 7 stabilisce 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” e poco dopo anche l'art. 51 Cost. sarà fatto oggetto di revisione da parte dell'art. 1 della legge cost. 30 maggio 2003 n. 1²³.

Nella sent. n. 49 del 2003 la Corte costituzionale affronta la problematica in oggetto in maniera del tutto differente rispetto all'approccio seguito nella sent. n. 422 del 1995²⁴. Oggetto del giudizio di costituzionalità (sollevato con ricorso in via

²³ E' stato inoltre evidenziato il mutamento di orientamento anche di Corti di altri ordinamenti. In particolare viene richiamato in dottrina il mutamento giurisprudenziale del *Conseil constitutionnel* che, nella Dec. 18 novembre 1982, n. 82-146, aveva dichiarato incostituzionale la presenza di quote di riserva (del 25%) per la composizione delle liste per le elezioni municipali. La relativa disposizione, secondo il *Conseil*, si poneva in contrasto con il principio della sovranità popolare come esplicitato dall'art. 3, comma 4, della Costituzione francese secondo cui “sono elettori ... tutti i cittadini francesi maggiorenni di *ambo i sessi* che godono dei diritti civili e politici” e del principio di uguaglianza (art. 6 Dichiarazione dei Diritti dell’uomo e del cittadino) secondo cui “tutti i cittadini essendo eguali dinanzi alla legge sono egualmente ammissibili a ... posti ed impieghi pubblici secondo le loro capacità, e nessuna altra distinzione che quella delle loro virtù e dei loro talenti”. Nel 1988, il *Conseil* si trova a giudicare della legge che disciplinava l'elezione dei consigli regionali e dei consiglieri della Assemblea della Corsica ed ove si prevedeva una quota del 50%. Il *Conseil* conferma la propria giurisprudenza dichiarando incostituzionali le disposizioni legislative volte al riequilibrio della rappresentanza di genere. Infine in Francia con la legge costituzionale 8 luglio, n. 99-569, è stato aggiunto un comma (il quinto) all'art. 3 Cost. (“la legge promuove l’uguaglianza di accesso delle donne e degli uomini ai mandati elettorali e alle funzioni elettive”) e un comma (il secondo) all'art. 4 Cost. (i partiti politici “contribuiscono all'attuazione del principio posto dall'ultimo comma dell’art. 3”). Di fronte al nuovo ricorso di costituzionalità, in ragione del mutato quadro costituzionale, il giudice costituzionale francese si è visto costretto a cambiare orientamento giurisprudenziale: la misura venne dunque ritenuta costituzionalmente legittima (Dec. 14 gennaio 1999, n. 98-407). Al riguardo, in dottrina, v. M. Caielli, *Le azioni positive in materia elettorale nell’ordinamento francese*, in *Dir. Pubbl. Comp. ed Eur.*, 4/1999, pp. 1448 ss.; A. Deffenu, *La parità tra i sessi nella legislazione elettorale di alcuni paesi europei*, in *Dir. Pubbl.*, 2/2001, 611 ss.; M. Rositani, *La Francia e le «quote per le donne»*, in *Quad. cost.*, 2/2002, pp. 354 ss.

²⁴ Su tale sentenza v. L. Carlassare, *La parità di accesso alle cariche elettive nella sentenza n. 49: la fine di un equivoco* in *Giur. cost.*, 1/2003, pp. 364 ss.; S. Mabellini, *Equilibrio dei sessi e rappresentanza politica*, *ibidem*, pp. 372 ss.; L. Califano, *Corte e Parlamento in sintonia sulle pari opportunità*, in *Quad. cost.*, 2/2003, pp. 366 ss.; I. Nicotra, *La legge della Valle D’Aosta sulla “parità” passa indenne l’esame della Corte*, in *Quad. cost.*, 2/2003, pp. 367 ss.; A. Deffenu, *Parità tra i sessi in politica e*

principale dal governo)²⁵ erano alcune disposizioni della legge regionale Valle D'Aosta 13 novembre 2002, n. 21 (*"Condizioni di parità tra i sessi"*), che introduceva modifiche alla legge reg. n. 3 del 1993 (*"Norme per l'elezione del Consiglio regionale della Valle D'Aosta"*)⁽²⁶⁾, ritenute in contrasto con gli artt. 3, comma 1, e 51, comma 1 (vecchio testo) della Costituzione. In particolare il Governo, richiamando quanto affermato dalla stessa Corte costituzionale nella sent. n. 422 del 1995, sosteneva l'incostituzionalità della legge valdostana nella parte in cui prevedeva la dichiarazione di invalidità (da parte dell'ufficio elettorale regionale) delle liste in cui non fossero presenti candidati di entrambi i sessi, poiché in tal modo veniva limitato il diritto di elettorato passivo.

Con l'art. 2 della l. cost. n. 3 del 2001 (che modifica l'intero art. 117 Cost.), viene fra l'altro introdotto un nuovo comma 7 all'art. 117 Cost., il quale sancisce 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 fra uomini e donne alle cariche elettive"⁽²⁷⁾. Ed anche l'art. 2 della

controllo della Corte: un revirement circondato da limiti e precauzioni, in *Le Regioni*, 5/2003, pp. 918 ss.; G. Brunelli, *Un overruling in tema di norme elettorali antidiscriminatorie*, in *Le Regioni*, 5/2003, pp. 902 ss.

²⁵ U. Adamo, *op. ult. cit.*, 12 evidenzia come lo stesso governo aveva presentato proposta di modifica dell'art. 51 Cost., la cui riforma sarebbe entrata in vigore alcuni mesi dopo. Ed infatti con la legge costituzionale n. 1 del 2003, all'art. 51, comma 1, Cost., viene aggiunto un secondo periodo, sicché tale disposizione costituzionale ha oggi la seguente formulazione: "Tutti i cittadini dell'uno o dell'altro sesso possono accedere agli uffici pubblici e 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".

²⁶ L'art. 2, comma 1, della legge regionale Valle D'Aosta 13 novembre 2002, n. 21 (*"Condizioni di parità tra i sessi"*), modificando l'art. 3-bis, comma 2, della legge regionale Valle D'Aosta 12 gennaio 1993, n. 3, ha previsto che "Ogni lista di candidati all'elezione del Consiglio regionale deve prevedere la presenza di candidati di entrambi i sessi". Il successivo art. 7, comma 1 (sempre della legge regionale Valle D'Aosta 13 novembre 2002, n. 21), modificando (a sua volta) l'art. 9 della legge regionale Valle D'Aosta 12 gennaio 1993, n. 3, ha previsto che "L'Ufficio elettorale regionale entro due settimane dalla scadenza del termine stabilito per la presentazione delle liste dei candidati: a) verifica che le liste ... comprendano un numero di candidati di entrambi i sessi" e "dichiara non valide le liste che non corrispondano alle predette condizioni".

²⁷ In dottrina v. A. Deffenu, *Art. 117, 7° co.*, in *Commentario alla Costituzione*, a cura di R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti, Torino, 2006, pp. 2301 ss.; M. Cartabia, *Il principio della parità tra uomini e donne nell'art. 117, 7° comma*, in AA.VV. (a cura di T. Groppi e M. Olivetti), *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo titolo V*, Torino, 2003, pp. 129 ss.; G. Brunelli, *Un "ombrello" costituzionale per le azioni positive elettorali*, in *Quad. cost.*, 3/2002, pp. 615-617.

l. cost. n. 1 del 2002 prevede, con riguardo alle Regioni a Statuto speciale, che “al fine di conseguire l’equilibrio della rappresentanza dei sessi”, la legge regionale “promuove condizioni di parità per l’accesso alle consultazioni elettorali”²⁸.

Nella sent. n. 49 del 2003 la Corte muta radicalmente orientamento rispetto alla decisione del 1995. E, dopo aver sottolineato che la previsione che le liste siano formate da rappresentanti di *entrambi i sessi* significa rispettare la parità dei sessi, supera il “connubio” tra “candidabilità” ed “eleggibilità” dichiarando esplicitamente che “le disposizioni contestate non pongono l’appartenenza ad uno o all’altro sesso come requisito ulteriore di eleggibilità” e che “l’obbligo imposto dalla legge, e la conseguente sanzione di invalidità, concernono solo le liste e i soggetti che le presentano”. Inoltre la Corte seccamente afferma che non vi è alcun contrasto con i principi che regolano la rappresentanza politica, poiché non si costituisce “alcuna relazione giuridicamente rilevante fra gli elettori, dell’uno e dell’altro sesso e gli eletti dello stesso sesso”. Ancora la Corte aggiunge che la misura legislativa tendente al riequilibrio è costituzionalmente legittima nella misura in cui non incide “direttamente sul contenuto stesso di quei medesimi diritti, rigorosamente garantiti in egual misura a tutti i cittadini in quanto tali” e fra i quali rientra il diritto di elettorato passivo²⁹.

28 La legge cost. n. 2 del 2001, integrando gli statuti delle Regioni ad autonomia speciale, ha espressamente attribuito alle leggi elettorali delle Regioni il compito di promuovere “condizioni di parità per l’accesso alle consultazioni elettorali”, allo scopo di “conseguire l’equilibrio della rappresentanza dei sessi” (art. 15, secondo comma dello Statuto Valle d’Aosta; art. 3, primo comma, dello Statuto speciale per la Sicilia, modificato dall’art. 1 della legge costituzionale n. 2 del 2001; art. 15, secondo comma, Statuto speciale per la Sardegna, modificato dall’art. 3 della legge costituzionale n. 2 del 2001; art. 47, secondo comma, Statuto speciale per il Trentino–Alto Adige/Südtirol, modificato dall’art. 4 della legge costituzionale n. 2 del 2001; art. 12, secondo comma, Statuto speciale per il Friuli–Venezia Giulia, modificato dall’art. 5 della legge costituzionale n. 2 del 2001).

²⁹ Secondo la Corte costituzionale bisogna dunque distinguere le misure di riequilibrio che in quanto “antidiscriminatorie” (“azioni positive” deboli, “atipiche”) si pongono in conformità con la Costituzione da quelle misure (“azioni positive forti”, “tipiche”) che invece si pongono in contrasto con la Carta costituzionale. Costituzionalmente ammissibili sono solo quelle misure che garantiscono le pari opportunità dei punti di partenza (parità di *chances*) e non quelle che dovessero garantire il risultato elettorale (imposto con legge). In dottrina v. G. Brunelli, *La parità dei sessi nella rappresentanza politica: le questioni aperte*, cit., p. 19; L. Carlassare, *L’“integrazione della rappresentanza: un obbligo per le Regioni*, cit., p. 47.

Dunque per la Corte, è compito di chi predispose le liste elettorali, partiti o gruppi politici, prevedere la presenza di entrambi i sessi ed è nei loro confronti che opera l'eventuale sanzione di invalidità delle stesse³⁰. La limitazione pertanto, avviene prima del momento elettorale dove lo svolgimento della competizione rimane legato alla libera espressione del voto. La disposizione censurata è quindi sicuramente diversa da quella oggetto della sent. n. 422 del 1995, sia per il soggetto coinvolto che non coincide più con il cittadino e il diritto di elettorato passivo bensì con i partiti o gruppi che presentano la lista; sia per il momento in cui esplica i propri effetti che non riguardano più il momento della campagna elettorale bensì quello della formazione delle liste.

In merito alla natura della misura delle "quote rosa", la Corte afferma che non può essere ricondotta alle azioni positive. Infatti per la Corte non si è di fronte ad una misura "di disegualianza", volta a rimediare situazioni di svantaggio, nè a compensare le stesse con nuovi vantaggi previsti dalla legge. Qui si parla di un intervento che si limita alla definizione delle candidature, costituendo un criterio di selezione dei candidati³¹. La Corte individua nelle quote rosa, misure antidiscriminatorie che non sono in grado di creare "alcuna relazione giuridicamente rilevante tra gli elettori dell'uno o dell'altro sesso", e che non sono dunque in grado di orientare il voto degli elettori in funzione di un "rapporti di genere"³².

Nella parte finale della sentenza n. 49 del 2003 la Corte si occupa in maniera più accurata della reale esigenza di realizzare l'effettiva parità tra sessi nell'accesso

³⁰ Cfr L. Lorello, *op. ult. cit.*, 3.

³¹ G. Brunelli *Divieto di discriminazioni e diritto di cittadinanza*, in *Divieto di discriminazione e giurisprudenza costituzionale*, a cura di C. Calvieri, Giappichelli, Torino, 2005.

³² Si veda M. D'Amico, *Il legislatore reintroduce le quote rosa?*, in *Studium iuris*, 2004, 434 ss-, spec. 438. Tale carattere antidiscriminatorio è reso palese dalla formulazione neutra della disposizione "candidati di entrambi i sessi", così G. Brunelli, *Divieto di discriminazione*, cit., 192. Le azioni positive portano con sé l'idea di favorire categorie speciali e diverse (L. Carlassare, *La parità di accesso alle cariche elettive nella sent. n. 49*, cit.), e destinate ad operare temporaneamente, cioè fino a quando persisterà una determinata situazione di fatto; diversamente le misure antidiscriminatorie "Tematizzano l'elemento che può causare discriminazione, ma senza connettervi l'attribuzione di benefici differenziati", e possono richiedere una durata prolungata, in quanto funzionali a soddisfare "un'esigenza di uguaglianza che rimane, comunque, invariata".

alle cariche elettive ancora mortificata, nelle parole della Corte, a sfavore delle donne, a causa del *“permanere degli effetti storici del periodo nel quale alle donne erano negati o limitati i diritti politici, sia al permanere, tuttora, di ben noti ostacoli di origine economico, sociale e di costume suscettibili di impedirne una effettiva partecipazione all’organizzazione politica del Paese”*³³.

Il giudice costituzionale riprende il ragionamento già anticipato dalla sent. n. 422 del 1995 che guardava con favore a previsioni inserite in statuti o regolamenti di partiti o di altri soggetti politici, volti a garantire *“l’effettiva presenza paritaria delle donne”*. Costata però che, non avendo avuto questo invito un seguito concreto, la legge regionale della Valle d’Aosta in via sostitutiva ha posto a carico di chi presenta le liste il vincolo della presenza di candidati di entrambi i sessi, assumendo pertanto carattere legislativo e collocandosi nel solco della promozione della parità tra sessi contenuta nello Statuto Regionale. In questa parte della sentenza la Corte richiama e ribadisce il ruolo dei partiti politici cristallizzato dall’art. 49 Cost. volto ad *“organizzare la partecipazione politica dei cittadini, anche e principalmente attraverso la selezione e la indicazione dei candidati per le cariche elettive”*³⁴.

Il giudice costituzionale sottolinea il compito affidato dai Costituenti ai partiti di farsi principali canali della sovranità popolare³⁵, configurando in modo peculiare la libertà di associazione partitica dei cittadini, di entrambi i sessi, *“per concorrere in modo democratico a determinare la politica nazionale”* (art.49 Cost.). In assenza di un cambiamento della cultura politica il criterio di selezione dei candidati imposto dalla legge regionale non può in alcun modo ledere la libertà di scelta dei partiti, poichè questa, come ogni diritto costituzionalmente fondato, va bilanciata con la realizzazione di altri fini costituzionalmente rilevanti, qual’è l’effettiva parità tra sessi nell’accesso alle cariche elettive. In sostanza il sistema

³³ Corte Costituzionale, sentenza 10 febbraio 2003, n.49, Cons. dir. n. 4.

³⁴ Cons. dir. n.4 Su ruolo dei partiti politici nella promozione della rappresentanza politica di gruppi svantaggiati si esprime anche K. Kymlicka, *La cittadinanza multiculturale*, Il Mulino, Bologna, 1995, 233 ss.

³⁵ Si veda per tutti M. Fioravanti, *Costituzione*, Il Mulino, Bologna, 1999; dello stesso A., *Costituzione e popolo sovrano*, Il Mulino, Bologna 1998.

delle quote non elimina l'autonomia decisionale dei partiti ma la delinea nella misura necessaria perché sia data concretezza alla parità di accesso delle donne nelle assemblee rappresentative³⁶.

In questo quadro per "accesso" non si intende aiuto, sostegno, "favore" o "differenziato vantaggio", ma piuttosto effettiva possibilità di partecipare; e parità di accesso non è semplicemente "possibilità di accesso", ma riconosciuta esigenza di uguali condizioni di partenza per entrambi i sessi, di eguali chance e non di eguali risultati³⁷. Pertanto la Corte continua a sottolineare come la misura introdotta dalla legge regionale possa definirsi blanda, poiché mira ad impedire che si produca una discriminazione palese tra i due sessi al momento della selezione dei candidati, con la "totale esclusione" dei soggetti appartenenti all'uno o all'altro. Una misura "di non discriminazione", che la Corte valuta come minima rispetto all'impegno ben più profondo che la Costituzione richiede per il raggiungimento della effettiva parità³⁸.

La vicenda delle quote rosa torna ad interessare il giudice costituzionale nella sent. n.4 del 2010. Nell'ottica del raggiungimento della effettiva parità (ribadita dalla Corte nella sent. n. 49 del 2003), alcune Regioni iniziano ad elaborare nuove discipline elettorali specificamente indirizzate a tentare di affermare la parità di genere. E così la Regione Campania con la legge reg. 27 marzo 2009, n. 4 ("Legge elettorale") ha introdotto la c.d. preferenza di genere, ma anche tale legge è stata impugnata dal Governo che ha sollevato in via principale, questione di costituzionalità di diverse disposizioni della medesima. In tale occasione la Corte si trovava a giudicare dopo l'entrata in vigore della riforma dell'art. 51 Cost.⁽³⁹⁾.

³⁶ Il meccanismo di bilanciamento tra diritti vuole che alla riduzione del livello di protezione di uno corrisponda la crescita del livello di protezione dell'altro diritto in gioco, si veda M. Cartabia, *I principi di ragionevolezza e proporzionalità nella giurisprudenza costituzionale italiana*, Conferenza trilaterale delle Corti costituzionali Italiana, portoghese e spagnola, Roma, palazzo della Consulta 24-26 ottobre 2013, 1 ss., 11, consultabile su: http://www.cortecostituzionale.it/documenti/convegni_seminari/RI_cartabia_Roma2013.pdf.

³⁷ L. Carlassare, *La parità di accesso alle cariche elettive nella sentenza n. 49*, cit., 370.

³⁸ Cfr Laura Lorello, op. cit., 7 ss.

³⁹ In dottrina, sulla riforma dell'art. 51 Cost. v. M. Ainis, *La riforma dell'art. 51 Cost. e i suoi riflessi nell'ordinamento*, in AA.VV. (a cura di R. Bin, G. Brunelli, A. Pugiotto, P. Veronesi), *La parità dei sessi nella rappresentanza politica*, cit., pp. 25 e ss.; R. Bin, *Donne e autoreferenzialità della politica*, cit.,

La legge della Regione Campania introduce, per la prima volta nell'ordinamento italiano, la c.d. "preferenza di genere" e si presenta come esplicitazione di quanto disposto dall'art. 5 del nuovo Statuto della Regione Campania (secondo il quale "al fine di conseguire il riequilibrio della rappresentanza dei sessi, la legge elettorale regionale promuove condizioni di parità per l'accesso di uomini e donne alla carica di consigliere regionale mediante *azioni positive*"; inoltre l'art. 2 dello Statuto afferma che "La Regione rimuove ogni ostacolo che impedisce la piena parità delle donne e degli uomini nella vita sociale, culturale, economica, politica"). In ragione di tale nuova disposizione, l'elettore può esprimere uno o due voti di preferenza con l'obbligo, solo nel caso in cui scelga di esprimere due preferenze, che la seconda preferenza riguardi un candidato di genere diverso rispetto al candidato prescelto nella prima preferenza, pena l'annullamento della seconda preferenza.

Nella sent. n. 4 del 2010, la Corte costituzionale afferma espressamente che la finalità della legge elettorale della Regione Campania è in linea sia con il nuovo quadro costituzionale come modificato dal riformato art. 51 Cost. e dalla nuova formulazione dell'art. 117, comma 7, Cost.⁴⁰. Al tempo stesso la Corte non manca di sottolineare che tale nuovo quadro costituzionale, a sua volta, è ispirato dal principio di eguaglianza sostanziale in quanto tendente ad attuare mezzi per realizzare l'effettiva parità di uomini e di donne nell'accesso alle cariche elettive. E

p. 41; L. Gianformaggio, *La promozione della parità di accesso alle cariche in Costituzione*, cit., p. 76; G. Brunelli, *Riequilibrio di genere nella rappresentanza politica: la parola al legislatore regionale*, in www.federalismi.it, (10 luglio 2003); A. Deffenu, *La revisione virtuale dell'art. 51 Cost.*, in *Quaderni costituzionali*, 3/2002, pp. 619; A. Poggi, *Sulla riforma dell'art. 51 Cost.: le quote alla prova della democrazia paritaria*, in *Quaderni costituzionali*, 3/2002, pp. 621 ss; Gruppo di Astrid, *Pari opportunità. La modifica dell'articolo 51 della Costituzione e le leggi elettorali*, in www.astrid.org

⁴⁰ Su tale sentenza, v. in dottrina i commenti di L. Carlassare, *La legittimità della "preferenza di genere": una nuova sconfitta della linea del Governo contro la parità*, in *Giur. cost.*, 1/2010, pp. 81 ss.; M. Olivetti, *La c.d. «preferenza di genere» al vaglio del sindacato di costituzionalità. Alcuni rilievi critici*, *ivi*, pp. 84 ss.; S. Leone, *La preferenza di genere come strumento per «ottenere, indirettamente ed eventualmente, il risultato di un'azione positiva»*, *ivi*, pp. 93 ss.; M. Caielli, *La promozione della democrazia paritaria nella legislazione elettorale regionale: un altro "via libera" della Corte costituzionale*, in www.osservatoriosullefonti.it, 1/2010; L. Califano, *L'assenso "coerente" della Consulta alla preferenza di genere*, in www.forumcostituzionale.it, (12 aprile 2010); G. Ferri, *Le pari opportunità fra donne e uomini nell'accesso alle cariche elettive e la "preferenza di genere" in Campania*, in www.forumcostituzionale.it; M. Raverarira, *Preferenza di genere: azione positiva o norma antidiscriminatrice*, in www.federalismi.it, (3 febbraio 2010).

tali mezzi, aggiunge la Corte, vanno ritenuti ammissibili nella misura in cui non comportano l'attribuzione di un maggiore successo elettorale ad un soggetto anziché ad un altro (in ragione del sesso di appartenenza) ed invece nella misura in cui agevolano la rimozione di quegli ostacoli che impediscono alle donne di raggiungere determinati risultati, pur senza "attribuire loro direttamente quei risultati medesimi".

Si rinnova dunque, anche in tale pronuncia della Corte, la distinzione tra "misure costituzionalmente legittime" (in quanto tendenti al riequilibrio senza alcuna agevolazione o imposizione) e "misure costituzionalmente illegittime" (poiché già indirizzano in un determinato senso il risultato elettorale). Pertanto la Corte pone su se stessa il compito di dover chiarire se la norma sottoposta al giudizio di costituzionalità appartenga al primo o al secondo gruppo. Con riguardo alla disposizione della legge regionale della Campania la Corte afferma esplicitamente che la c.d. "preferenza di genere" appartiene al novero delle misure costituzionalmente ammissibili. Infatti, la Corte evidenzia innanzitutto che la doppia preferenza costituisce una possibilità concessa all'elettore "meramente facoltativa" (appunto perché l'obbligo di scegliere un candidato di sesso diverso da quello indicato nella prima preferenza è solo eventuale e discende dalla libera volontà, che rimane in capo all'elettore, di avvalersi della possibilità di esprimere una seconda preferenza). Inoltre, nel caso di mancato rispetto del vincolo, la conseguenza prevista dalla legge si concretizza nella invalidità soltanto della seconda preferenza e non già dell'intero voto. Pertanto la "doppia preferenza di genere" viene a presentarsi come una misura che può essere ricompresa fra le azioni promozionali del riequilibrio fra i sessi.

Per la Corte costituzionale infine non vi è nemmeno violazione dell'art. 48 Cost., giacché non vi è alcuna limitazione alla libertà di scelta dell'elettore. Né può essere considerato un limite il numero delle preferenze esprimibili (a sua volta connesso con l'obbligo della preferenza di genere), perché la condizione di genere è imposta solo nel caso in cui l'elettore decida di esprimere anche la seconda preferenza: "Si tratta di una facoltà aggiuntiva, che allarga lo spettro delle possibili

scelte elettorali – limitato ad una preferenza in quasi tutte le leggi elettorali – introducendo, solo in questo ristretto ambito, una norma riequilibratrice volta ad ottenere, indirettamente ed eventualmente, il risultato di una azione positiva. Tale risultato non sarebbe, in ogni caso, effetto della legge ma della libera scelta degli elettori cui si attribuisce uno specifico strumento utilizzabile a loro discrezione”⁴¹.

In chiusura la Corte rinnova il monito già presente nella sent. n. 442/1995, rimarcando che la misura oggetto del giudizio non è in grado di assicurare un effettivo riequilibrio della rappresentanza politica tra i sessi, dato il suo carattere *promozionale* l’unico ammesso dall’ordinamento costituzionale. Un effettivo riequilibrio può ottenersi solo superando “*esistenze culturali e sociali, ancora largamente diffuse*”⁴². Questo però non compete al legislatore bensì ai partiti e gruppi politici che devono farsi attori di un percorso di “crescita culturale” e sociale che porti al risultato della rappresentanza paritaria delle donne nella vita pubblica⁴³.

3. - La disciplina posta dalla legge elettorale n. 165 del 2017

La legge elettorale n. 165 del 2017 (nota anche come “Rosatellum”)⁴⁴ costituisce l’ottavo modello elettorale approvato nell’ordinamento costituzionale italiano⁴⁵. Nella storia repubblicana italiana si sono alternati sistemi elettorali

⁴¹ Da segnalare infine che nella parte conclusiva della motivazione, la Corte spende alcune parole sul difficile raggiungimento di una “democrazia paritaria”, “giacché resistenze culturali e sociali, ancora largamente diffuse, potrebbero frustrare l’intento del legislatore regionale, perpetuando la situazione esistente, che presenta un vistoso squilibrio di genere nella rappresentanza sia nella Regione Campania sia, più in generale, nelle assemblee elettive della Repubblica italiana” (sent. n. 4 del 2010, punto quarto del *considerato in diritto*).

⁴² Corte Costituzionale, sentenza 14 gennaio 2010, n. 4, Cons. dir. 4.

⁴³ Corte Costituzionale, sentenza 14 gennaio 2010, n. 4, Cons. dir. 4.

⁴⁴ Il progetto di legge n.A.C e abb. A/R- n.A.S.2941 dal titolo “Modifiche del sistema di elezione della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica. Delega al Governo per la determinazione dei college elettorali uninominali e plurinominali”, che ha sintetizzato in un unico testo oltre 30 progetti di legge di iniziativa parlamentare, è stato approvato in via definitiva al Senato il 26 ottobre 2017.

⁴⁵ Sulla legislazione elettorale italiana v. C. De Fiore (a cura di), *Rappresentanza politica e legge elettorale*, Giappichelli, Torino, 2007; R. D’Alimonte, C. Fusaro (a cura di), *La legislazione elettorale italiana*, Il Mulino, Bologna, 2008; E. De Marco, *Sistemi elettorali e forme di governo*, in *Istituzioni in casumino*; A. Saitta, *La forma di governo in Italia tra revisione costituzionale e nuova legge elettorale*, in *Rivista AIC*, n.2/2015; M. Luciani, *Bis in idem: la nuova sentenza della Corte Costituzionale sulla legge elettorale politica*, in *Rivista AIC* n.1/2017; A. Apostoli, *Il c.d Rosatellum-bis. Alcune prime considerazioni*, in *Osservatorio AIC* n.3/2017.

adottati *expressis verbis*, risultato di un nuovo e diverso patto sulla rappresentanza politica stretto dai partiti⁴⁶, e sistemi elettorali che sono stati definiti per effetto delle dichiarazioni di parziale incostituzionalità sancite dalla Corte Costituzionale con riferimento alle leggi elettorali previgenti (come accaduto nel 2014 e nel 2017)⁴⁷.

In particolare nell'esperienza italiana negli ultimi anni si sono avvicinati diversi paradigmi elettorali ed alcuni entrati in vigore, ma mai effettivamente applicati e sperimentati in occasione della tornata elettorale. La legge n.165/2017 ha interrotto l'anomala successione dei sistemi elettorali mai applicati, pur se vigenti, che si è avviata nel 2014 quando la sent.n.1 della Corte Costituzionale ha restituito un sistema pienamente proporzionale per entrambe le Camere e che è proseguita prima con l'adozione della Legge n. 52 del 2015 – concepita nell'ottica di una revisione costituzionale allora in itinere e che avrebbe coinvolto la sola Camera dei deputati- e poi con la sentenza n. 35 del 2017 che ha ripristinato per entrambi i rami del Parlamento una formula elettorale sostanzialmente omogenea di stampo proporzionale⁴⁸. Infatti la Corte Costituzionale nella sent. n. 35 del 2017 concludeva la propria motivazione indicando la necessità di un intervento legislativo sulle discipline di Camera e Senato, volto appunto a “non... ostacolare la formazione di maggioranze omogenee”. In questo clima nasce l'attuale legge elettorale (il c.d. “Rosatellum bis”)⁴⁹.

Il sistema elettorale delineato dalla Legge n.165 del 2017 introduce un sistema misto che prevede presso ciascuna Camera l'attribuzione di un terzo dei seggi nell'ambito dei collegi uninominali con formula maggioritaria ed i restanti due terzi attribuiti con criterio proporzionale (declinato secondo il criterio del

⁴⁶ Si fa riferimento - oltre che alle leggi n. 6, n. 26 e n. 28 del 1948 - alla legge n. 148 del 1953, al d.P.R. n. 361 del 1957, alle leggi n. 276 e n. 277 del 1993, alla legge n. 270 del 2005, alla luce della legge n. 52 del 2015 ed all'ultima riforma legislativa varata dal Parlamento con la legge n.165/2017; v. S. Ceccanti, *I sistemi elettorali nella storia della Repubblica: Dalla Costituente alla legge Rosato*, in *www.federalismi.it*, 13 ottobre 2017.

⁴⁷ Cfr. Corte Costituzionale, sent. n.1 del 2014 e sent. n. 35 del 2017.

⁴⁸ Cfr. F. Sgrò, *Prime considerazioni sulla Legge n.165/2017: questioni nodali e specificità del nuovo sistema elettorale italiano*, in *AIC Osservatorio Costituzionale*, n. 3/2017.

⁴⁹ Cfr. F. Politi, *Riflessioni preliminari sulla Legge elettorale n.165/2017: le peculiarità del procedimento elettorale e l'incidenza sull'assetto partitico fra questioni vecchie e nuove*, in *Dirittifondamentali.it*, n. 1/2018.

quoziente naturale e dei più alti resti) all'interno dei collegi plurinominali risultanti dall'aggregazione dei collegi uninominali contigui⁵⁰. La l. n. 165 del 2017 ha poi stabilito: la possibilità per i partiti di partecipare alle elezioni o con singole liste o in coalizioni di liste; la non possibilità di voto disgiunto per l'elettore fra collegio uninominale e collegio plurinominali; la previsione di soglie di sbarramento di livello nazionale (3% per le liste e 10% per le coalizioni; per il Senato, il 20% a livello regionale); possibilità di pluricandidature; norme specifiche per il Trentino Alto Adige, per la Val D'Aosta e per la circoscrizione estero.

In merito alla rappresentanza di genere, la l. n. 165 del 2017 recepisce quanto già previsto nella l. n. 52 del 2015 in merito all'introduzione della misura delle "quote rose" relativamente alla formazione delle liste. Il Rosatellum ha stabilito che ciascun partito predisponga presso ogni collegio una lista di candidati rigida e "corta", cioè costituita da un minimo di due ad un massimo di quattro candidati che siano alternati per genere. A tutela della rappresentanza di genere la l. n. 165 del 2017 prevede altresì che nel complesso delle candidature presentate da ogni lista o coalizione di liste nei collegi uninominali (a livello nazionale per la Camera e a livello regionale per il Senato), nessuno dei due generi può essere rappresentato in misura superiore al 60%. Inoltre, nel complesso delle liste nei collegi plurinominali presentate da ciascuna lista (rispettivamente a livello nazionale per la Camera e regionale per il Senato), nessuno dei due generi può essere rappresentato nella posizione di capolista in misura superiore al 60%.

Questa sezione della Legge dedicata alla rappresentanza di genere va letta insieme alla sezione dedicata alle pluricandidature. Precisamente la l. n. 165 del 2017 stabilisce che sono ammesse (sia alla Camera sia al Senato) le pluri-

⁵⁰ La legge prevede che alla Camera vengano attribuiti nei collegi uninominali 232 seggi (dei quali 225 in 18 regioni, 1 in Val D'Aosta e 6 in Trentino Alto Adige), mentre gli altri 386 seggi vengono attribuiti con criterio proporzionale. Al Senato vengono assegnati nei collegi uninominali 116 seggi (dei quali 109 in 18 regioni, in Val d'Aosta e 6 in Trentino Alto Adige) con criterio proporzionale i restanti 193 (in tal senso si vedano l'art.1 del d.p.r.n.361/1957 e l'art.1 del d.lgs. n.533/1993, come modificati dalla legge n.165/2017). Cfr. S. Ceccanti, *Legislazione elettorale. Italia. Una nuova legge-ponte nella transizione che prosegue*, in *www.forumcostituzionale.it*, 26 ottobre 2017. Sono esclusi in tale computo i 12 seggi della Camera e i 6 seggi del Senato che sono assegnati nella Circoscrizione Estero.

candidature (con il medesimo contrassegno) in più collegi plurinomiali o in collegi plurinomiali ed in un collegio uninominale (ma solo in un collegio uninominale) fino ad un massimo di cinque (ma chi si candida nella circoscrizione Estero non può candidarsi in alcun collegio uninominale o plurinominale). Il candidato eletto in un collegio uninominale ed in uno o più collegi plurinomiali, si intende eletto nel collegio uninominale; il candidato eletto in più collegi plurinomiali è proclamato eletto nel collegio nel quale la lista cui appartiene abbia ottenuto la minore percentuale di voti validi, rispetto al totale dei voti validi del collegio. In vista della tornata elettorale del 4 marzo 2018 e in seguito alla presentazione delle liste era già stato sottolineato come il combinato di queste due sezioni della legge determinasse una elusione della regola sulle quote rosa. In particolare si era già evidenziato come, pur rispettando le percentuali all'interno delle liste, i collegi uninomiali sicuri vedevano al primo posto candidati di sesso maschile, mentre i collegi plurinomiali vedevano pluricandidature femminili che, se sembravano garantire la vittoria della donna, hanno fatto sì che, potendosi aggiudicare un solo collegio, la donna eletta portasse con sé l'elezione dei secondi della lista, quasi sempre uomini. All'indomani delle elezioni politiche del 4 marzo 2018 l'analisi del risultato raggiunto evidenzia la conferma della presenza delle donne elette al Senato in numero di 86 mentre alla Camera si registra un dato inferiore rispetto all'ultima legislatura (185 deputate contro le 198 uscenti). Quindi ad una prima analisi, il sistema, con riguardo alle quote rosa, non ha prodotto il risultato sperato.

4. - Conclusioni

Diversi, molteplici e notevoli sono stati i passi compiuti dal potere politico e da quello giudiziario per promuovere sempre più le pari opportunità nei luoghi della partecipazione politica, anche se altri potranno compiersi. È pur vero d'altra parte che, se le differenze numeriche fra i due sessi nei centri di decisione politica continueranno a registrarsi in modo significativo e preoccupante come è ancora oggi, si dovrà pensare (anche, e soprattutto, alla luce del diritto internazionale e

sovranaZIONALE) ad altri tipi di misure che vadano ad incidere direttamente sui risultati elettorali. Far rientrare le misure tendenti al riequilibrio nell'art. 3, comma 2, Cost. (come fa chiaramente la Corte nella sent. n. 4 del 2010) è già un significativo passo in avanti; il prossimo potrebbe essere quello di prevedere l'introduzione nel nostro ordinamento di misure temporanee e limitate al sesso sottorappresentato, che avrebbero il pregio non solo di essere più incisive ma anche meno "equivocche", perché "liberate" dalla connotazione di neutralità che oggi le contraddistingue in quanto norme riferite ad entrambi i generi ma che, evidentemente, si rivolgono in maniera prevalente (se non proprio esclusiva) al genere storicamente sottorappresentato, vale a dire quello femminile. Il percorso dell'uguaglianza deve partire proprio dalla valorizzazione della diversità; le donne dovrebbero puntare sull'essere diverse dagli uomini, facendo della differenza il loro punto di forza, una qualità speciale in grado di rinnovare e rendere migliore l'intera comunità

⁵¹ E. Di Caro, *L'uguaglianza? Le donne puntano sulla diversità. A colloquio con Luciana Castellina*, in *Domenica, Il Sole 24ore*, 8 marzo 2015.