Elisabetta Mirra

La partecipazione femminile alla vita politica ed istituzionale: il quadro normativo e gli indirizzi giurisprudenziali in Italia nel confronto con i principali modelli stranieri

Introduzione; 1 - I diversi modelli di applicazione delle quote; 1.1 - Il modello statunitense: l'origine delle azioni positive; 1.2 - Il modello francese: la via "repubblicana" alle politiche di genere; 1.3 - Il modello delle democrazie nordeuropee; 2 - Gli orientamenti dell'Unione europea per la promozione della parità dei sessi nei processi decisionali e l'evoluzione del quadro comunitario in tema di parità in genere; 2.1 - La parità di genere nel diritto comunitario; 2.2 - Efficacia delle politiche europee in materia di parità; 2.3 - Organismi europei in materia di parità; 2.4 - La giurisprudenza della Corte di giustizia delle Comunità europee; 2.5 - Dati sulla presenza femminile nelle istituzioni europee e in alcuni Stati dell'Unione; 3 - La rappresentanza femminile nelle leggi e nel Parlamento italiano; 3.1 - L'introduzione delle quote elettorali nella legislazione statale italiana; 3.2 - La normativa di livello regionale in materia di pari opportunità nell'accesso alle cariche elettive; 3.3 - La normativa e la giurisprudenza costituzionale; 3.4 - La nuova legge per l'elezione del Parlamento europeo; 4 - La normativa in materia di pari opportunità nell'accesso alle cariche elettive in alcuni Stati europei; 4.1 - Il modello francese: la legislazione sulle quote; 4.2 - Le quote negli statuti dei partiti; 4.3 - La via anglosassone: il Regno Unito; 4.4 - Le quote nei paesi nordeuropei; Conclusioni.

Introduzione

Il contributo esplicito che la donna profonde nella società è stato cruciale negli ultimi decenni del secolo scorso, per rovesciare gli stereotipi culturali sedimentatisi per millenni in maniera da marginalizzare il ruolo femminile, relegandolo in una posizione di subalternità o di supplenza. La questione ha preso le mosse da una spiccata volontà di partecipazione delle donne alla vita sociale, culturale e produttiva. Un confronto alimentato, nei decenni passati, da posizioni molto critiche ed incisive, che tuttavia hanno avuto il merito di rompere un'uniformità di pensiero e di avviare una riflessione compiuta sui diritti e sul ruolo della donna nella società contemporanea. Il lungo filo rosso

della parità si è dipanato in tutti gli ambiti, dall'arte alla cultura, dalla formazione alla ricerca, dal lavoro all'affermazione sociale, sino a lambire la politica. Il consolidarsi di un pensiero solidamente ancorato ad una totale parità tra uomo e donna nella civiltà occidentale ha trovato nei delicati equilibri istituzionali che contrassegnano il funzionamento della politica un ambito invero particolare di fronte al quale si è resa necessaria un'ulteriore riflessione. La questione di genere, infatti, nell'ambito della politica e della rappresentanza si innerva in delicatissimi meccanismi normativi che non devono essere alterati, fermo restando il proposito di ampliare il più possibile la partecipazione di tutti i cittadini alla vita delle istituzioni, come cardine della democrazia.

Il 2007, anno europeo per la parità, rende ancor più attuali queste riflessioni che sono alla base del modesto contributo di studi che si intende offrire, con un'analisi sinottica aggiornata della partecipazione femminile nella politica e nelle istituzioni prevalentemente europee, nonché degli approfondimenti ad essa dedicati.

La rappresentanza femminile nella politica, nelle istituzioni e nei "luoghi di decisione" in Italia risulta limitata rispetto a quella di altre democrazie europee ed occidentali. Un deficit di partecipazione che incide sui meccanismi di funzionamento della nostra democrazia e che, negli ultimi decenni, a più riprese è stato approfondito nel dibattito politico, soprattutto in relazione alla possibilità di prevedere, a livello legislativo, quote riservate alle donne per favorire o stimolare il loro accesso alla vita politica.

L'obiezione di fondo alle tematiche della rappresentanza politica femminile si basa sul concetto classico della dimensione neutra della rappresentanza politica, che implica che il rappresentante non esprima gli interessi di una parte, ma di tutti. Introducendo la differenza sessuale nella categoria della presenza politica, si corre il rischio di innescare una pericolosa rincorsa verso le posizioni di altri gruppi che rivendicano un'appartenenza di tipo religioso, culturale, razziale, i quali pretenderebbero a loro volta di essere rappresentate. Il Parlamento si troverebbe ad essere diviso tra rappresentanti di numerosi gruppi disomogenei e non sarebbe più espressione della volontà generale, svincolata da interessi di parte o dall'appartenenza a ceti o gruppi. Questa obiezione sostanziale, come si vedrà in seguito, è stata assunta dalla Corte costituzionale a fondamento della sentenza n. 422 del 1995, che ha cancellato tutte le norme che tendevano a favorire una maggiore presenza femminile nelle liste elettorali. Una tesi di segno opposto ha preso forza per superare questa obiezione con l'argomento che, in realtà, le donne non costituiscono una categoria portatrice di interessi particolari, ma rappresentano uno dei due

modi di essere del genere umano. Il concetto moderno di rappresentanza è effettivamente caratterizzato da una dimensione neutrale, ma bisogna sottolineare che questo pensiero nasce in una situazione storica in cui le donne erano prive di soggettività politica e non godevano di diritti di elettorato attivo e passivo. Del resto, la conquista del voto femminile in Europa è un dato relativamente recente ed è interessante notare che in Italia, prima del regime repubblicano, il sesso maschile non veniva esplicitamente indicato come requisito per la titolarità del diritto di voto né dallo Statuto albertino, né da altre leggi. L'esclusione delle donne era un fatto talmente connaturato alle caratteristiche strutturali del sistema da non richiedere ulteriori definizioni. L'idea classica di rappresentanza nasce svincolata dalla dimensione di genere in quanto l'universo politico ottocentesco era esclusivamente maschile.

Tuttavia, dobbiamo interrogarci se, pur in un mutato contesto sociopolitico, una quota garantita per le donne nel sistema della rappresentanza politica sia compatibile con il principio di uguaglianza sancito al primo comma dell'articolo 3 della Costituzione repubblicana. Un approfondimento della questione non può prescindere da alcune riflessioni. Per cogliere le intrinseche connessioni della materia, appare opportuno procedere ad un rapido *excursus* sull'origine e lo sviluppo delle azioni positive, verificatesi negli Stati Uniti negli anni '60 e '70 del secolo scorso, in risposta alle discriminazioni razziali e solo successivamente estese alle politiche di genere. Del resto, come è stato autorevolmente osservato da Bianca Beccalli ⁽¹⁾, in materia di azioni positive a favore della rappresentanza di genere e dei dilemmi etico-politici da esse suscitati, non si può fare a meno di richiamare l'esperienza statunitense per inquadrare e comprendere la successiva vicenda europea. Molti paesi dell'Unione europea sono giunti più tardi all'elaborazione di politiche di genere e, tra questi, l'Italia ha rappresentato più volte il fanalino di coda. L'Europa, peraltro, non è stata un'imitatrice passiva del modello d'oltreoceano in quanto le forti tradizioni storiche, filosofiche e giuridiche delle grandi democrazie continentali hanno modificato significativamente i termini del dibattito e le modalità d'intervento. Le stesse parole chiave delle politiche dell'Unione europea presentano una connotazione specifica che le differenzia dalle politiche antidiscriminatorie, essenzialmente antirazziali, che si sono precedentemente sviluppate negli Stati Uniti, dove il contesto socio-culturale era molto diverso ed ha suggerito scelte pragmatiche che si discostano dalla filosofia politica elaborata nel vecchio continente.

Empowerment, inteso come rafforzamento o potenziamento della presenza femminile, e *mainstreaming*, quale orientamento che prende in esplicita

considerazione il genere in tutte le diverse politiche pubbliche (non interventi a favore delle donne in un settore separato, come spesso hanno fatto le politiche per le pari opportunità) sono le parole chiave nelle politiche dell'Unione europea.

Il concetto del *mainstreaming*, nella sua complementarità con le azioni positive fu sancito dalla Conferenza mondiale delle donne a Pechino nel 1995 e ribadito nel Trattato di Amsterdam del 1997.

La Commissione europea ha definito il *mainstreaming* della parità come la considerazione sistematica delle rispettive priorità delle donne e degli uomini nell'insieme delle politiche e azioni comunitarie. In questo senso il *mainstreaming* è complementare alle azioni positive che hanno una funzione importante nel promuovere la presenza delle donne in molteplici campi quali l'accesso alla formazione professionale e l'occupazione, o in ambiti precedentemente considerati neutrali, ma che in realtà giocano un peso diverso per le donne e per gli uomini. Si tratta, quindi, di cogliere un approccio globale e integrato alla parità di opportunità che si riflette nelle organizzazioni internazionali che si occupano della condizione femminile.

L'applicazione della strategia del *mainstreaming* nelle politiche, nei programmi e nei progetti generali costituisce un processo complesso, che pone nuove questioni in ogni fase di elaborazione della politica, dalla progettazione all'attuazione, sino alla valutazione e alla revisione. A ciò si aggiunge che, a prima vista, molte politiche sembrano neutrali in termini di parità tra i sessi; il fatto che abbiano un impatto diverso per le donne e per gli uomini può rendersi evidente solo in un secondo momento, in conseguenza di studi specifici volti a rilevare le differenze in termini di accesso o di uso. Gli interventi sulla rappresentanza esprimono una strategia finalizzata al raggiungimento delle pari opportunità e contribuiscono a porre il punto di vista delle donne al centro di tutte le politiche e le azioni dell'Unione europea, promuovendo la loro partecipazione in campi o ruoli loro precedentemente preclusi.

Come ha osservato Cinthia Pinotti ⁽²⁾, *mainstreaming, empowerment* e azioni positive sono gli ingredienti per la costruzione di una società nuova in cui donne e uomini abbiano le stesse opportunità. Il primo passo è costituito dalla volontà di cambiare attraverso il *mainstreaming*; il secondo è rappresentato dalle buone prassi, le azioni positive che riequilibrano le situazioni di discriminazione. La fase finale è costituita dall'*empowerment*, che è più di una normale "presa di potere" o potenziamento di una parte, è la mutazione radicale del concetto stesso di potere, è la nascita di una vera

democrazia cui partecipano tutte le persone, ovviando ad ogni strisciante disuguaglianza anche a livello potenziale.

Questa ridefinizione concettuale ha dato luogo ad una peculiarità europea delle politiche di genere che, pur non potendo prescindere dal retroterra culturale statunitense, si è concretizzata in modelli, come quello francese, che si pongono in aperta antitesi con l'esperienza d'oltreoceano o, è il caso di altri, rappresentano una sorta di mediazione tra i due.

1 - I diversi modelli di applicazione delle quote

1.1 - Il modello statunitense: l'origine delle azioni positive

L'interesse per le politiche antidiscriminatorie si sviluppa, non a caso, negli Stati Uniti, il paese occidentale in cui si è registrato il maggiore contrasto tra gli asseriti principi universali di uguaglianza e la pratica più visibile di esclusione basata sulla razza. Dagli anni '60 del secolo scorso sono state avviate efficaci politiche pubbliche in favore delle pari opportunità i cui momenti essenziali sono rappresentati, a livello legislativo, dall'Equal Pay Act (EPA, legge per la parità salariale) del 1963, e dal Titolo VII del Civil Rights Act, con i successivi emendamenti del 1972 e del 1979.

Il primo intervento ha esercitato notevole influenza nella definizione della successiva azione positiva: a differenza delle regolazioni salariali, contrattuali o legislative che, in prima istanza, si affermeranno in Europa, l'EPA prevedeva una definizione abbastanza ampia di «retribuzione uguale per uguale lavoro», riferendosi ad occupazioni sostanzialmente uguali per il confronto tra le quali era considerato necessario l'impiego simultaneo dei due sessi, precludendo con ciò, anche nei meccanismi giudiziari previsti dalla legge, alla successiva legislazione sulle pari opportunità.

Il Titolo VII ha vietato la discriminazione sulla base della razza, della religione, del sesso e dell'origine nazionale in tutti gli aspetti del rapporto di lavoro e la sua innovazione legislativa rappresenta un momento significativo di un'antica tradizione d'intervento antidiscriminatorio. La crescita lenta delle politiche pubbliche a partire da un assunto condiviso, che viene via via accettato nella coscienza comune e nella legislazione insieme alla graduale sperimentazione a livello locale, successivamente istituzionalizzata nel corpo

centrale delle politiche, secondo un modello incrementale, caratterizza anche la storia delle politiche di parità negli Stati Uniti. L'Equal Employment Opportunity Commission negli anni '70 svolge un ruolo cruciale nell'attuazione della legge, sviluppando un approccio sistematico alla discriminazione e mettendo sotto inchiesta le pratiche d'impiego di alcune grandi aziende, in modo da creare casi esemplari di discriminazione riconosciuti in giudizio e successivamente modelli di azione positiva per rimuovere la discriminazione.

La definizione di quote entra già nelle prime esperienze di *affirmative actions* che richiedono scadenze e programmi specifici volti ad incrementare la rappresentanza delle donne o delle minoranze etniche in un'azienda, che deve individuare obiettivi numerici e tempi necessari al raggiungimento dell'obiettivo. Non si tratta di termini rigidi, ma di interventi in «buona fede», concetto giuridico molto usato nelle relazioni industriali americane. Nel caso in cui le dichiarazioni *bona fide* del datore di lavoro siano contraddette da azioni che non mirano agli obiettivi dichiarati, un tribunale o un ente governativo come l'Equal Employment Opportunity Commission, possono imporre, in seguito ad un reclamo, sanzioni legali. I piani di azioni positive possono essere attuati volontariamente da un'azienda o negoziati da quest'ultima con un sindacato e sono necessari quando un'azienda ottiene un appalto o un contratto da un ente federale; in questo caso, la pratica è seguita dall'Office of Federal Contract Compliance.

Tra i casi più eclatanti di discriminazione sessuale si ricorda quello dell'AT&T, il maggiore datore di lavoro privato negli Stati Uniti con 800 mila dipendenti nel 1973. Dopo un'azione legale durata due anni, l'azienda fu riconosciuta colpevole e condannata al pagamento di 38 milioni di dollari in salari arretrati. Il progetto di azione positiva successivamente stabilito definì un articolato schema di modifiche della politica del personale dell'AT&T da realizzarsi nell'arco di sei anni attraverso una serie di «quote-obiettivo» nelle assunzioni, nella formazione e nella promozione di donne e di minoranze etniche. Il caso AT&T ha avuto un'elevata visibilità sociale, esercitando una forte influenza sull'opinione pubblica e, in particolare, sui comportamenti di altre aziende e dei sindacati. Molte grandi imprese hanno preferito correggere le proprie politiche del personale in via volontaria piuttosto che rischiare una condanna per discriminazione. Furono altresì adottate una vasta gamma di direttive e approvati codici di comportamento che influenzarono l'orientamento dei giudici e i comportamenti sociali diffusi.

Tra questi di notevole importanza furono le *Sex Discrimination Guidelines*,

le *Uniform Guidelines of Employee Selection Procedures* e, infine, le *Affirmative Action Guidelines* con cui viene ribadita la legittimità del trattamento preferenziale delle donne e delle minoranze, che non costituirebbero una violazione dei generali principi di uguaglianza e del XIV emendamento della Costituzione che garantisce a tutti i cittadini «protezione uguale».

Le politiche di pari opportunità incontrarono tuttavia, fin dagli anni '70 del XX secolo, l'obiezione dell'egualitarismo liberale, alimentando uno dei più ricchi dibattiti filosofici contemporanei nella definizione della società giusta, dei diritti e delle politiche di cittadinanza.

Il caso Bakke ⁽³⁾ ha rappresentato una pietra miliare nella giurisprudenza statunitense. Si tratta di uno studente bianco che non era stato ammesso alla scuola di medicina dell'università della California, perché l'ateneo aveva riservato 16 dei 100 posti disponibili per studenti dei gruppi di minoranza, rispetto ai quali i punteggi dello studente Bakke erano più elevati. La Corte suprema, con una sentenza complessa e non unanime, ha giudicato che l'università aveva violato i diritti di Bakke in merito all'uguale protezione garantita a tutti i cittadini dal XIV emendamento, ordinando l'ammissione di Allan Bakke, ma riconobbe in generale la possibilità di introdurre programmi di azione positiva a favore delle minoranze. Secondo la Corte la razza può essere legittimamente presa in considerazione *as a plus*, come fattore aggiuntivo e non come elemento determinante ai fini dell'ammissione.

Nella discussione giuridica e filosofica che scaturì dalla sentenza Bakke, il filosofo e costituzionalista Ronald Dworkin ha sviluppato una delle argomentazioni più solide in difesa delle azioni positive. Secondo lo studioso non esiste un criterio di merito "puro" e ad esso dovrebbero essere associate considerazioni di equità razziale o di genere. L'intervento pubblico dovrebbe mirare a realizzare una società giusta e integrata, in cui i vantaggi competitivi di alcuni individui possono essere sacrificati per favorire soggetti provenienti da gruppi sociali svantaggiati ⁽⁴⁾.

La cauta risposta a favore delle azioni positive, incluse le quote-obiettivo, ancorata ad una visione universalistica dei diritti, nel suo delicato equilibrio con i diversi aspetti dell'uguaglianza, ha portato a soluzioni di compromesso nelle politiche dell'istruzione e del lavoro fino agli anni '80, quando sono esplosi confronti violenti che hanno messo in luce anche gli effetti impropri delle politiche di azione positiva.

Le idee conservatrici tipiche degli Stati Uniti, tradizionalmente contrarie all'ingerenza pubblica nei meccanismi del mercato, la nuova borghesia nera

e gruppi di donne in carriera sono diventati i principali nemici delle politiche delle pari opportunità. In secondo luogo, sono esplose le rivendicazioni di innumerevoli gruppi di “diversi”. Si è andata così sviluppando una congerie di *entitlements*, di titolarità, che ha messo in crisi il progetto iniziale di contrastare la discriminazione, di sviluppare una società giusta, non segregata, che rendesse effettiva la cittadinanza formale.

Dalla fine degli anni '80, prevalse tuttavia un orientamento decisamente contrario alle azioni positive ⁽⁵⁾ che rispecchiava un'idea divenuta prevalente anche nell'opinione pubblica, secondo la quale le scelte di favore nei confronti delle minoranze svantaggiate rafforzerebbero nei loro appartenenti un senso di inferiorità: essi dovrebbero dimostrare, innanzitutto a se stessi, di poter superare la condizione di svantaggio e conseguire buoni risultati con i propri mezzi, senza alcuna facilitazione e in condizioni di assoluta parità.

Questa impostazione lascia emergere il tradizionale principio della parità di trattamento come uguaglianza formale, in conformità con la visione individualistica e liberale, che ha sempre caratterizzato il sistema statunitense.

Ronald Dworkin è nuovamente intervenuto nel dibattito richiamando il tema delle azioni positive nelle istituzioni scolastiche e universitarie e, in particolare, l'esito dei processi selettivi adottati da alcune delle più prestigiose università degli Stati Uniti ⁽⁶⁾. Queste ricerche dimostrano che le clause orientate all'ammissione di minoranze etniche hanno dato luogo ad eccellenti affermazioni sul mercato del lavoro degli studenti reclutati; le politiche delle quote-obiettivo, quindi, sono state indispensabili a promuovere giovani dotati provenienti da gruppi svantaggiati che, in assenza di tali misure, non avrebbero avuto accesso ai vertici dell'istruzione. Confortato dai risultati di una politica sociale durata oltre un ventennio, Dworkin ripropose argomentazioni che, pur privilegiando l'aspetto della discriminazione razziale, si applicano in modo efficace alla tematica di genere, per la costruzione di una società integrata e più giusta. L'appello dello studioso si è, peraltro, scontrato con uno scenario di fine secolo che vedeva in profonda crisi il progetto di un multiculturalismo buono: i diritti di un gruppo o di una parte non si riconoscono più nel linguaggio comune della cittadinanza e il compromesso delle azioni positive basate sul principio del «discriminare per uguagliare», secondo l'efficace espressione di Antonella Besussi ⁽⁷⁾, appare minato non solo dalle difficoltà teoriche che lo hanno sempre percorso, ma anche dalle nuove dinamiche sociali della politica identitaria.

Paradigmatico della nuova tendenza degli anni '80 si è rivelato un caso

giudiziario in materia di discriminazione sessuale sul lavoro, il caso Sears. L'azienda Sears è uno dei più importanti rivenditori al dettaglio negli Stati Uniti e registra la più elevata percentuale di lavoro femminile nel Paese. La causa è stata intentata dall'Equal Employment Opportunity Commission, con l'accusa di discriminazione sistematica contro le donne, escluse dai lavori di vendita meglio retribuiti e confinate in posizioni marginali con retribuzioni inferiori e scarse possibilità di carriera. Nella strategia di difesa e durante il lungo e complesso dibattito processuale assume grande rilievo il tema della specificità femminile. In contrapposizione alle assunzioni di uguaglianza alla base delle politiche antidiscriminatorie, il riferimento alla differenza viene utilizzato per negare l'esistenza di discriminazione contro le donne e spiegare la loro collocazione inferiore nell'ambito lavorativo, attraverso il concetto di vocazione femminile, di diversa natura delle preferenze delle donne. La causa fu vinta dall'azienda e segnò la più importante sconfitta delle pari opportunità negli Stati Uniti degli anni '80.

Tuttavia, sempre in quel periodo, con il caso *Johnson v. Transportation Agency* ⁽⁸⁾ si è risolto a favore dell'adozione di provvedimenti antidiscriminatori nei confronti delle donne. La questione si riferiva ad un piano di azioni positive adottato da un'agenzia di trasporti, in cui si prevedeva che, nelle promozioni a posizioni in cui le donne erano significativamente sottorappresentate, l'agenzia potesse considerare anche il sesso degli aspiranti. Diana Joyce fu così promossa al posto di un uomo con pari meriti. La Corte ritenne che il piano dell'agenzia fosse moderato, flessibile e consentisse valutazioni da effettuare caso per caso, al fine di incrementare gradualmente la rappresentanza di minoranze e di donne: in quanto tale, esso non violava il Titolo VII del Civil Rights Act. Semplici divieti di discriminazione, del resto, risultavano insufficienti per rimediare agli effetti di scelte del passato, al fine di consentire un uguale accesso delle minoranze a posizioni di responsabilità.

Gli anni '90 hanno segnato, d'altro canto, un'inversione di tendenza rispetto alle politiche antidiscriminatorie messe a punto nel ventennio precedente, in seguito all'esplosione di rivendicazioni separate, in nome di differenze non misurate su un metro comune di uguaglianza di diritti. Nel 1996 in California è stata approvata con referendum la Proposition 209, che vieta alle istituzioni statali di adottare trattamenti preferenziali sulla base dell'etnia e del sesso. Alla luce di quest'orientamento pareva che le azioni positive fossero state definitivamente bandite dall'ordinamento statunitense, nel quale avevano avuto origine, ma recenti decisioni sembrano riaprire la

questione.

Nel caso *Grutter v. Bollinger*, deciso il 23 giugno 2003, la Corte suprema ha riconosciuto la legittimità costituzionale della politica di ammissione alla Law School dell'Università del Michigan, che si propone di assicurare la diversità del corpo studentesco. Tra i criteri utilizzabili vi è la differenza etnica e razziale con particolare riferimento all'inclusione di studenti appartenenti a gruppi storicamente discriminati. L'Università si propone in questo modo di favorire la formazione di una massa critica di studenti appartenenti a gruppi di minoranza. Richiamandosi alla giurisprudenza sulle azioni positive e, in particolare, al caso *Bakke*, la Corte suprema riconosce che le distinzioni basate sulla razza sono sempre da valutare in base allo *strict scrutiny* (con cui sono valutate le azioni positive riferite alla razza, diversamente dall'*intermediate scrutiny* che prende in considerazione le azioni positive riferite al sesso) e sono comunque ammissibili solo in presenza di un *compelling state interest* e secondo il criterio del *narrow tailoring*, nel senso che i mezzi scelti devono essere proporzionali al fine che perseguono. La Corte ha quindi ritenuto che il piano della Law School fosse sufficientemente flessibile, consentendo valutazioni caso per caso, in cui l'etnia è solo uno dei fattori da prendere in considerazione. Viene infine evidenziata la temporaneità della politica delle preferenze razziali, sottoposta, nel piano dell'università, a verifiche periodiche.

Nel caso *Gratz v. Bollinger*, deciso sempre nel 2003, è stata invece considerata incostituzionale la politica di ammissione al College di letteratura, scienze ed arte dell'Università del Michigan, che conferiva automaticamente 20 punti dei 100 necessari, agli appartenenti a minoranze sottorappresentate. Secondo la Corte, questa politica considerando la razza un fattore decisivo, viola la clausola dell'Equal Protection of Law del XIV emendamento e il titolo VII del Civil Rights Act.

Al riguardo, Elisabetta Palici di Suni ⁽⁹⁾ ha osservato che, nonostante l'ambiguità di tali pronunce, nelle quali la Corte prima riconosce e poi nega la legittimità di azioni positive, è stata recentemente ribadita negli Stati Uniti l'ammissibilità di una politica basata sulle preferenze razziali: le condizioni per la sua attuazione sono che essa sia sufficientemente flessibile, proporzionata e temporanea. A queste condizioni, le azioni positive sono possibili per rimediare a discriminazioni operate nel passato. Tuttavia la parte contraria alla politica delle azioni positive ha sottolineato più volte come esse diano luogo a vere e proprie discriminazioni al contrario (*reverse discrimination*) ⁽¹⁰⁾.

Nella giurisprudenza statunitense esiste, quindi, una duplice tipologia di provvedimenti antidiscriminatori nei confronti sia delle minoranze razziali sia delle donne. Ciò ha determinato storicamente che queste ultime si siano avvalse, per il pieno riconoscimento dei loro diritti, degli stessi principi che precedentemente avevano favorito una piena e migliore integrazione razziale, si pensi al superamento delle esclusioni nei confronti dei neri. Il principio di uguaglianza, infatti, negli Stati Uniti come in Europa, fu inizialmente applicato solo al genere maschile e significativamente le donne americane conquistarono il diritto di voto e di partecipare alle giurie dei tribunali con oltre un cinquantennio di ritardo rispetto agli uomini neri. È stato ancora osservato che la discriminazione razziale è legata allo specifico contesto americano, mentre la discriminazione sessuale ha una portata più estesa ed ha interessato in diverso modo tutte le democrazie occidentali. Le azioni positive, nate negli Stati Uniti con riferimento alle minoranze di colore, sono state tradotte in quasi tutti gli ordinamenti occidentali in meccanismi efficaci contro le discriminazioni di genere.

1.2 - Il modello francese: la via “repubblicana” alle politiche di genere

La Francia ha affrontato le tematiche relative alle politiche di genere con un approccio strettamente correlato alla filosofia politica della tradizione illuministica. Il principio di uguaglianza e la dimensione universale dei diritti, sono antitetici a qualsiasi teoria dei diritti di un gruppo considerati come incompatibili con la cittadinanza universale.

Si tratta di individuare gli architravi di un concetto di parità che si estende ad una uguaglianza tra uomini e donne nella rappresentanza politica; questa impostazione è ben diversa da una scelta egualitaria che si ponga il fine di garantire una maggiore presenza femminile, come è insito nella logica della politica delle quote.

La scelta di applicare le quote è stata generalmente percepita come una pericolosa segmentazione del principio di cittadinanza che, per superare forme consolidate di svantaggio, finirebbe per mettere a repentaglio la stessa filosofia universalistica della moderna democrazia, come dimostrerebbe il cosiddetto modello americano. I principi richiamati dai fautori della parità evidenziano il pericolo di alimentare molteplici rivendicazioni, con il risultato di una decostruzione della dottrina dei diritti universali su cui è

fondata la filosofia politica transalpina.

La Francia ha così individuato la premessa teorica per l'approvazione di importanti modifiche costituzionali e per l'approvazione di una normativa orientata a misure di genere, che saranno più analiticamente esposte in seguito, nella natura duale della cittadinanza: donne e uomini rappresentano l'umanità nella sua duplicità di genere che è trasversale a qualsiasi gruppo, etnia o formazione sociale e non sono titolari di quote come altri gruppi di svantaggiati o di diversi. Alla politica delle quote si oppone la proposta della parità, con la quale si intende una presenza numericamente uguale di donne e di uomini nella rappresentanza politica. In questa prospettiva le quote sono valutate, infatti, come una pericolosa frammentazione della cittadinanza che, nel risarcire gruppi svantaggiati, minerebbe le basi universalistiche della democrazia.

Come acutamente osserva Bianca Beccalli ⁽¹¹⁾, il dualismo maschile-femminile offrirebbe una rifondazione universale della cittadinanza, sfuggendo alle insidie dei differenzialismi, in nome dell'unica diversità di genere, che non è minoritaria e che si distingue da tutte le altre.

Il movimento per la parità ha avuto successo in Francia ed ha contribuito notevolmente alla riforma costituzionale del 1999, nella quale sono espressamente previste, a livello generale, azioni positive in materia di rappresentanza elettorale. La critica alla politica delle quote e di discriminazione positiva, che costituiva il nucleo della riforma costituzionale francese è stata tuttavia alla base di consistenti attacchi da parte di posizioni liberali, di alcuni gruppi di femministe e di intellettuali che si situano nella tradizione di pensiero di Simone de Beauvoir. L'articolazione in due della cittadinanza, secondo alcuni da rifiutarsi in ogni sfera della vita sociale, sarebbe particolarmente pernicioso in politica, venendo ad interferire con il principio fondamentalmente neutro della rappresentanza. La parità sessuale nella rappresentanza rafforzerebbe, inoltre, la concezione della differenza tra i sessi e confermerebbe gli stereotipi alla base della distinzione tra i sessi, piuttosto che metterli in discussione.

Queste articolate posizioni richiederebbero un approfondimento teorico e filosofico che non è oggetto del presente studio, ma possono bastare pochi cenni alle differenti soluzioni che Stati Uniti e Francia hanno proposto per favorire l'ingresso delle donne nei luoghi della decisione, per comprendere come appaia estremamente arduo, se non impossibile, trovare una soluzione al dilemma tra uguaglianza e differenza. Se l'individuo viene concepito in termini universali ed astratti la differenza non può avere diritto di

cittadinanza. Tuttavia, è indubbio che nella tradizione illuministica europea storicamente l'individuo astratto è stato identificato con il genere maschile e ciò ha comportato una secolare esclusione delle donne dai luoghi della decisione, cui ancora oggi si fatica a porre rimedio.

1.3 - Il modello delle democrazie nordeuropee

Danimarca, Finlandia, Islanda, Norvegia e Svezia costituiscono l'esempio classico e storicamente più significativo di una straordinaria rappresentanza femminile nei parlamenti nazionali e nelle istituzioni, avendo superato sin dagli anni '70 la soglia del 20 per cento di donne presenti nelle istituzioni politiche. Colpisce, d'altro canto, a puro titolo statistico, che nel 2003 il Rwanda ha guadagnato il primo posto in una classifica mondiale ⁽¹²⁾ quale paese con la più alta percentuale di donne in parlamento (48,8 per cento rispetto al 45,3 della Svezia). Le nazioni del Nord Europa, del resto, nell'ambito delle democrazie occidentali, negli ultimi quarant'anni si sono alternate come quelle che hanno consentito una maggiore rappresentanza femminile all'interno delle istituzioni politiche.

Le specifiche condizioni socio-politiche che hanno storicamente determinato questo risultato saranno più dettagliatamente illustrate nel capitolo 4. Queste note introduttive intendono sottolineare come il sistema delle quote, generalmente introdotto nei diversi paesi occidentali solo da alcuni partiti politici a partire dagli anni '70, abbia svolto un ruolo decisamente limitato nel favorire l'allargamento della rappresentanza, in particolare laddove la partecipazione femminile alla vita pubblica era già storicamente elevata. Il modello messo a punto dai paesi scandinavi è stato efficacemente definito di tipo incrementale ⁽¹³⁾: le politiche di genere si sono sviluppate molto gradualmente, in un arco di tempo di settanta-ottanta anni, durante il quale le donne sono giunte ad occupare fino al 40 per cento dei posti in Parlamento e analoga percentuale si registra nelle posizioni di Governo. La stabilità democratica, lo Stato sociale diffuso, le politiche riformistiche e – secondo una parte consistente degli studiosi – il sistema elettorale proporzionale hanno favorito sistemi *women friendly* e hanno dato luogo a «laboratori di uguaglianza di genere» ⁽¹⁴⁾.

Nella letteratura internazionale sull'argomento, spesso l'elevata rappresentanza femminile nei paesi scandinavi è attribuita all'introduzione

delle quote ⁽¹⁵⁾. Tuttavia, come ha evidenziato Lenita Freindenvall ⁽¹⁶⁾, nessun sistema di quote previsto da leggi ordinarie, in questi paesi ha determinato l'inserimento di candidate nelle liste dei partiti politici, né il principio dell'uguaglianza tra i sessi è affermato nelle loro Costituzioni. Solamente alcuni partiti politici in Norvegia, Svezia e Islanda hanno inserito volontariamente quote nelle loro liste elettorali, mentre altri ne hanno decisamente rifiutato l'idea; inoltre, le quote furono introdotte a partire dagli anni '80, quando le donne occupavano già il 20 o 30 per cento dei posti in Parlamento, in quel momento la percentuale più elevata nel mondo. Furono percepite dall'opinione pubblica come un atto forte realizzato da una minoranza di donne che utilizzavano la loro posizione acquisita all'interno dei partiti per costituire un bilanciamento di genere e raggiungere un livello ancora più elevato di rappresentanza femminile.

Queste osservazioni consentono di evidenziare alcuni "paradossi" tipici dei paesi nordici. La forte presenza di donne nelle istituzioni dei paesi scandinavi non si è tuttavia tradotta in un'altrettanto significativa attività nel mondo accademico e nelle imprese, le cui posizioni apicali sono ancora occupate da una fetta più consistente di uomini (circa il 90 per cento); si registra una curiosa discrepanza tra il persistente scetticismo a regolare la rappresentanza nelle istituzioni elettive, mentre disposizioni di legge prevedono una soglia di rappresentanza femminile negli organi direttivi e negli uffici delle pubbliche amministrazioni, particolarmente a livello territoriale; infine, nonostante il principio dell'uguaglianza di genere sia aprioristicamente accettato nei cinque paesi nordici, tanto da non essere scritto in nessuna norma di rango costituzionale, le politiche di genere sono piuttosto limitate e più spesso basate sul principio della neutralità dei diritti.

L'introduzione tardiva e limitata a tre paesi nordici e alla scelta volontaria di alcuni partiti di introdurre le quote nelle loro liste elettorali, non sembra quindi sufficiente a spiegare l'elevata rappresentanza femminile nelle democrazie scandinave. Essa sembra piuttosto scaturire da una combinazione di altri fattori strutturali di carattere storico, politico e culturale, nonché da azioni strategiche per l'inclusione delle donne messe a punto dai partiti e dai movimenti femminili. Il modello incrementale, che ha consentito l'attuazione di efficaci politiche di genere e che ha richiesto oltre settant'anni per giungere a risultati così significativi e radicati nel tessuto sociale dei paesi scandinavi, è quindi basato su un processo autoregolatorio, in una dimensione temporale lineare. Esso sottende una visione di sviluppo storico graduale e progressivo che implica, per le politiche di genere, un'evoluzione più o meno automatica

che guarda con sospetto ad interventi volontari, quali l'introduzione di quote, che potenzialmente determinano dinamiche conflittuali tra i sessi.

L'introduzione volontaria di quote nelle liste elettorali di alcuni partiti, nella tradizione incrementale tipica delle democrazie nordeuropee, ha solo limitatamente inciso sull'aumento della rappresentanza delle donne già coinvolte in modo consistente nelle istituzioni politiche nazionali e locali, senza determinare in alcun modo un'accelerazione o una rottura con il passato.

2 - Gli orientamenti dell'Unione europea per la promozione della parità dei sessi nei processi decisionali e l'evoluzione del quadro comunitario in tema di parità di genere

2.1 - La parità di genere nel diritto comunitario

La Comunità europea ha perseguito politiche di parità tra donne e uomini sin dalla sua istituzione nel 1957. Le iniziative e i programmi elaborati in ambito comunitario si sono inizialmente fondati sull'articolo 119 del Trattato di Roma, quindi su una costante giurisprudenza della Corte di giustizia, infine su una serie di direttive sul pari trattamento tra donne e uomini, nonché su strumenti di *soft law*, quali comunicazioni, raccomandazioni e risoluzioni.

L'articolo 119 del Trattato CE prevedeva la parità di retribuzioni tra uomini e donne per uno stesso lavoro. Con la sentenza Defrenne II del 1976, la Corte di giustizia delle Comunità europee ha attribuito efficacia diretta all'articolo 119 sostenendo che il principio di parità di retribuzione poteva essere fatto valere sia nei confronti dello Stato sia contro i privati. La Corte ha stabilito, in particolare, che i giudici nazionali, quando ritengano che vi sia una violazione del principio di parità di retribuzione a parità di lavoro, possono dichiarare inapplicabile la disposizione discriminante senza attendere alcuna consultazione tra le parti sociali.

Solo nel 1992, la Commissione europea invitò le donne con esperienza di alti uffici politici ad un *summit* intitolato «Donne al potere», che si tenne ad Atene. Fu firmata in quella sede una dichiarazione nella quale, constatando la sottorappresentanza femminile, si chiedeva l'attivazione di una serie di misure per giungere ad una distribuzione equilibrata del potere pubblico e politico

tra donne e uomini. Sempre nel 1992, nel quadro del Trattato di Maastricht, gli Stati membri, pur non intervenendo sui contenuti dell'articolo 119 del Trattato di Roma, adottavano un Protocollo sulla politica sociale dal quale derivava un Accordo tra gli Stati membri, escluso il Regno Unito, volto a regolare le pari opportunità tra uomini e donne, relativamente al mercato del lavoro e al trattamento sui luoghi di lavoro.

Il Consiglio europeo, con la risoluzione 27 marzo 1995, si rivolse agli Stati membri invitandoli a sviluppare un quadro normativo appropriato, che comprendesse misure specifiche, normative e non, per favorire una partecipazione equilibrata dei due sessi al processo decisionale in campo politico, sociale e culturale.

Nel 1996, tuttavia, si adottò una raccomandazione (n. 694/1996) riguardante la parità in politica, con la quale si invitavano gli Stati membri ad applicare una strategia globale per raggiungere questo risultato attraverso le misure ritenute più idonee. Più precisamente, il Consiglio invitava gli Stati membri a definire una strategia integrata complessiva, volta a favorire la partecipazione equilibrata delle donne e degli uomini al processo decisionale e a sviluppare o istituire misure adeguate – legislative, regolamentari o promozionali – per realizzare questo obiettivo. La raccomandazione prevede altresì una partecipazione bilanciata di donne e uomini agli organi e alle commissioni governative a tutti i livelli. L'Europa interviene, quindi, relativamente tardi sulla materia della partecipazione femminile ai luoghi decisionali con una raccomandazione, strumento comunque non coattivo, come potrebbe essere invece una direttiva.

Sempre nel 1996, nella Conferenza europea sul tema «Le donne per il rinnovamento della società», si giunse alla firma della Carta di Roma, sottoscritta da quindici ministri di tredici Stati. La Carta conteneva un appello per il rinnovamento della politica e della società, per la condivisione del potere e delle responsabilità tra i sessi e una dichiarazione d'impegno a mantenere come prioritario l'obiettivo dell'uguaglianza tra uomini e donne nell'Unione europea. Il principio del *mainstreaming* doveva diventare l'essenza della cittadinanza europea e fu la spinta definitiva ad una presa di posizione, per quanto debole nella forma procedurale (l'utilizzo della raccomandazione), dell'Europa sulla rappresentanza di genere.

L'adozione del Trattato di Amsterdam (1997) rappresenta una svolta importante per la politica della parità in Europa. Tra le modifiche al Trattato CE, si segnalano, in primo luogo, l'inserimento all'articolo 3 degli obiettivi di eliminazione delle disuguaglianze e di promozione della parità tra uomini e

donne. L'articolo 13 prevede invece che il Consiglio dell'Unione europea possa assumere all'unanimità, previa consultazione del Parlamento europeo, «i provvedimenti opportuni per combattere le discriminazioni fondate sul sesso».

L'inclusione all'interno del Trattato di Amsterdam del Protocollo sulla politica sociale contenuto nel Trattato CE ha rappresentato un passo in avanti importante sul piano dei contenuti. I nuovi articoli 117 (articolo 136 nella versione consolidata) del Trattato CE e 119 (articolo 141 nella versione consolidata) prevedono nuovi obiettivi e ammettono la possibilità di una discriminazione positiva. L'articolo 141 nella versione consolidata, al paragrafo 4, stabilisce che «Allo scopo di assicurare l'effettiva e completa parità tra uomini e donne nella vita lavorativa, il principio della parità di trattamento non osta a che uno Stato membro mantenga o adotti misure che prevedono vantaggi specifici diretti a facilitare l'esercizio di un'attività professionale del sesso sottorappresentato ovvero a evitare o compensare svantaggi nelle carriere professionali». Il principio della parità retributiva, affermato dalla Comunità sin dal 1957, si amplia così nel principio di parità di trattamento in materia di lavoro. Sono inoltre legittimate le azioni positive, mentre precise regole mirano a garantire la concreta attuazione dell'uguaglianza: il paragrafo 3 del medesimo articolo 141, stabilisce che il Consiglio adotta misure che assicurano l'applicazione del principio di pari opportunità e di parità di trattamento tra donne e uomini in materia di occupazione e impiego.

La Dichiarazione di Parigi del 1999 segna successivamente le conclusioni della «Conferenza europea su donne, uomini e potere», atteso che, a livello nazionale ed europeo, è stata pienamente riconosciuta la necessità di promuovere la partecipazione delle donne al processo decisionale quale condizione di democrazia, così come il Trattato di Amsterdam, avendo fornito la necessaria base giuridica, consente azioni positive e misure di *mainstreaming*. Il solenne impegno delle «Carte» di Atene e di Roma viene reiterato nella Dichiarazione di Parigi, in concomitanza con un'occasione storica: la decisione del Governo francese di introdurre una modifica degli articoli 3 e 4 della Costituzione transalpina, che consentisse di adottare, senza il timore di incostituzionalità, le misure legislative necessarie per promuovere la parità tra uomini e donne nelle assemblee elettive e nell'attività politiche.

Nel 2000 la strategia di Lisbona sulla crescita e l'occupazione sottolinea la necessità della partecipazione delle donne ai livelli decisionali, per l'impatto positivo che susciterà nella formulazione delle politiche economiche e sociali sensibili all'uguaglianza di genere, fondamentali, d'altro canto, per la strategia

globale di crescita e competitività dell'Unione europea. Sono quindi fissati gli obiettivi dello sviluppo europeo a medio termine, tra i quali risulta prioritario quello dell'inclusione femminile. Riconosciuto che una delle debolezze strutturali dell'Europa è costituita dall'insufficiente partecipazione femminile al mercato del lavoro ⁽¹⁷⁾, i Capi di Stato e di Governo riuniti a Lisbona, individuano una delle quattro aree chiave del processo di sviluppo europeo nel sostegno di tutti gli aspetti delle pari opportunità, incluso il superamento di ogni discriminazione, nonché la conciliazione dei tempi di vita lavorativa e familiare.

La Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, approvata dal Consiglio europeo di Nizza nel dicembre 2000, raccoglie in un unico testo i diritti civili, politici economici e sociali dei cittadini europei e di tutti coloro che vivono nel territorio dell'Unione. L'articolo 23 è espressamente dedicato alla parità tra donne e uomini. Dopo aver chiaramente affermato che la parità deve essere assicurata in tutti i campi, la disposizione ribadisce che misure positive che prevedono vantaggi specifici a favore del sesso sottorappresentato non violano il principio di parità ⁽¹⁸⁾.

Nel 2002 prendono avvio i lavori di modifica del Trattato, nell'ambizioso intento di scrivere una Costituzione dell'Europa allargata. Il compito di elaborare un testo concordato da sottoporre ad una conferenza intergovernativa è affidato ad una Convenzione sul futuro d'Europa. La relazione sulle pari opportunità per il 2002, elaborata dalla Commissione segnala che in questa Convenzione è mancata la rappresentanza femminile, evidenziando altresì numerose critiche tese ad un rafforzamento dell'approccio basato sul *mainstreaming* di genere.

I lavori della Convenzione si concludono il 29 ottobre 2004 con la firma del Trattato sulla Costituzione europea. L'articolo II-83 del Trattato ripropone la disposizione dell'articolo 23 della Carta di Nizza.

Nel 2006 il Consiglio europeo ha approvato il Patto europeo per la parità di genere in cui si impegna a promuovere l'emancipazione delle donne nella vita politica ed economica e l'imprenditorialità femminile; sempre nel 2006 è stato istituito a Vilnius in Lituania l'Istituto europeo per la parità di genere, che raccoglierà dati e statistiche sulla situazione di ogni singolo Stato membro, per quanto concerne la parità di genere ed effettuerà attività di ricerca e studio allo scopo di informare e aumentare la consapevolezza dei cittadini europei per ciò che riguarda le questioni di genere.

Nel marzo 2007, il Parlamento europeo ha, inoltre, approvato la Tabella di marcia per la parità tra donne e uomini 2006-2010. Essa contiene punti

rilevanti che riguardano la rappresentanza politica di genere, considerando in particolare che le donne costituiscono il 52 per cento della popolazione europea, ma che tale proporzione non si riflette nei luoghi di potere sia nel momento dell'accesso sia in quello della partecipazione.

Nella medesima Tabella si chiede alla Commissione, utilizzando i lavori dell'Istituto europeo per la parità di genere, di valutare le buone prassi vigenti a livello internazionale, nazionale o regionale, che favoriscono la partecipazione delle donne ai processi decisionali; si invitano altresì gli Stati membri ad individuare e perseguire obiettivi e termini chiari per l'aumento della partecipazione delle donne a tutte le forme decisionali e per il potenziamento della loro rappresentanza nella vita politica.

A conclusione di questo rapido *excursus* della normativa europea sulla parità tra uomini e donne, si evidenzia che l'Europa ha sviluppato una strategia determinante per le politiche di genere, volta a costruire un quadro legislativo coerente in tutti i paesi membri, definendo al tempo stesso le politiche di indirizzo e destinando risorse ai progetti.

Forti di una pluridecennale sensibilizzazione sulle questioni di genere, le istituzioni comunitarie hanno favorito l'elaborazione di strumenti capaci di realizzare l'uguaglianza femminile. Gli Stati membri al loro interno sono tenuti a seguire il modello europeo dell'uguaglianza dei sessi anche nel campo della rappresentanza politica, adottando ad esempio norme contenenti misure promozionali per le candidature femminili ed altri strumenti affini.

Le istituzioni comunitarie non offrono, tuttavia, alcun modello normativo in questo campo, né impongono agli Stati membri alcun vincolo giuridico, ma la convinzione che dall'Unione europea si diffonda negli Stati membri un principio che esige misure positive per realizzare l'uguaglianza delle donne nella rappresentanza politica si è progressivamente rafforzata dopo l'approvazione dell'articolo 23 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.

L'affermazione della parità in tutti i campi e l'esplicito riconoscimento della legittimità di misure di vantaggio per il sesso sottorappresentato darebbero vita quindi ad un vincolo comunitario all'adozione di misure positive a favore delle donne anche nei processi europei e nazionali ⁽¹⁹⁾ di rappresentanza politica, Mara Cantarbia ⁽²⁰⁾ osserva, tuttavia, che questa lettura dei principi comunitari non regge ad un rigoroso esame giuridico delle norme europee, in quanto né l'articolo 23 della Carta di Nizza, né altri principi europei, né specifiche disposizioni di atti comunitari derivati stabiliscono obblighi a carico degli Stati membri in tema di uguaglianza dei sessi nella rappresentanza

politica. La studiosa sottolinea altresì che, in virtù di un principio fondamentale del sistema comunitario, i poteri dell'Unione europea sono definiti dal principio delle competenze enumerate, in base al quale le istituzioni comunitarie possono adottare norme giuridiche soltanto nei settori e per gli obiettivi esplicitamente conferiti dai Trattati. Questo principio fondamentale, applicato al problema dell'uguaglianza tra i sessi nella rappresentanza politica, chiarisce che il solo ambito di intervento dell'Unione europea è quello delle elezioni del Parlamento europeo, sfuggendo al raggio di azione comunitario ogni altro intervento relativo alle istituzioni rappresentative nazionali, regionali e locali.

Per quanto riguarda possibili vincoli dell'articolo II-83 del Trattato sulla Costituzione europea all'interpretazione delle norme nazionali in materia di parità, Cinthia Pinotti ⁽²¹⁾, sottolinea che, esso pur rimanendo ancora per due anni in attesa di formale vigenza, potrebbe ricevere applicazione da parte dei tribunali e dello stesso giudice comunitario, sia pure, in quest'ultimo caso, con un significativo *self restraint*. Ricorda altresì che la dottrina è unanime nel riconoscere come tale influenza sia efficace, in quanto il giudice ordinario, nel dubbio, dovrebbe procedere mediante rinvio pregiudiziale e, in ogni altra ipotesi, mediante applicazione diretta e prevalente del diritto comunitario sul diritto interno.

2.2 - *Efficacia delle politiche europee in materia di parità*

Sono ormai numerosi i documenti europei che esortano, pur senza vincolare giuridicamente, le stesse istituzioni comunitarie, gli Stati membri e tutti i soggetti interessati (partiti, sindacati) ad assumere iniziative adeguate per incrementare la rappresentanza politica femminile. Nella loro successione temporale è rintracciabile una traiettoria precisa, analoga a quella che ha caratterizzato la vicenda italiana: mentre in una prima fase ci si rivolgeva ai partiti politici, affinché nell'esercizio della loro autonomia di soggetti privati scegliessero liberamente di stabilire quote di riserva per le candidature femminili, in un secondo momento, a partire dalla metà degli anni '90, si invitavano direttamente i Governi e i Parlamenti nazionali a percorrere la via di soluzioni legislative.

Espressione del primo orientamento è la risoluzione del Parlamento europeo del 16 settembre 1988, nella quale si sollecitano i partiti ad adottare

un programma interno di azioni positive volte ad incoraggiare la partecipazione femminile, chiedendo di stabilire liste di candidati sulla base di un sistema di quote ben definite e controllabili, che garantisca, entro scadenze ragionevoli, un numero pari di uomini e donne in tutte le rappresentanze politiche.

Il panorama muta nel 1995, con una risoluzione del Consiglio in cui si invitavano gli Stati membri a sviluppare un quadro normativo appropriato che contemplates eventualmente misure specifiche e favorisse una partecipazione equilibrata delle donne e degli uomini al processo decisionale, in campo politico, sociale e culturale. Lo stesso Consiglio, con la raccomandazione n. 694/1996, ha chiesto agli Stati di istituire adeguate misure promozionali, anche normative, per realizzare un simile obiettivo. Più esplicito è l'intervento del Parlamento europeo che ha sollecitato i Governi, in particolare quelli dei paesi in cui la partecipazione delle donne agli organi decisionali è inferiore al 30 per cento, tra i quali rientra a pieno titolo l'Italia, a riesaminare l'impatto differenziale dei sistemi elettorali sulla rappresentanza politica di genere negli organismi elettivi, così come a prendere in considerazione un adeguamento o una riforma di questi sistemi nonché, se necessario, ad adottare provvedimenti legislativi o ad incoraggiare i partiti politici ad introdurre sistemi di quote e/o adottare altri provvedimenti per favorire una partecipazione equilibrata ⁽²²⁾.

Una considerevole attenzione viene, inoltre, riservata al tema della rappresentanza delle donne nelle parti sociali dell'Unione europea, in particolare i sindacati e le organizzazioni dei datori di lavoro, coerentemente con la nozione ampia di processo decisionale riferita alla società e all'economia ⁽²³⁾.

L'Unione europea è tuttavia intervenuta con una certa timidezza nei limitati settori di competenza del diritto comunitario, come dimostrano, in particolare, la decisione sulla procedura elettorale uniforme del Parlamento europeo e il regolamento sullo statuto dei partiti politici europei.

La decisione adottata dal Consiglio nel 2002 per modificare l'atto relativo alle elezioni a suffragio universale diretto del Parlamento europeo, risalente al 1976, nulla dice sul riequilibrio della rappresentanza. Ciò appare piuttosto singolare ove si consideri che si raccomanda l'adozione, da parte degli Stati membri, secondo le rispettive norme costituzionali, di sistemi di tipo proporzionale che meglio si presterebbero alla previsione di norme antidiscriminatorie nella formazione delle liste. Il Consiglio, anzi, ha esplicitamente accantonato la questione della rappresentanza di genere, che pure era inserita nell'agenda dei temi da trattare, impegnandosi a riesaminarla

in vista delle elezioni del 2009.

Il regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio del 4 novembre 2003, relativo allo statuto e al finanziamento dei partiti politici a livello europeo, impone invece una serie di condizioni per il riconoscimento dello *status* di partito europeo, per poter accedere ai finanziamenti; tra queste vi è il deposito dello statuto che, oltre a delineare la struttura organizzativa del partito, dimostri il rispetto dei principi di libertà e democrazia, i diritti dell'uomo e le libertà fondamentali, senza tuttavia prevedere il principio dell'equilibrata rappresentanza dei due sessi negli organi dirigenti del partito e nelle liste per le elezioni del Parlamento europeo.

Le istituzioni europee mostrano pertanto grandi difficoltà a passare dal piano delle esortazioni e delle raccomandazioni rivolte in abbondanza agli Stati membri a quello delle decisioni giuridiche vincolanti nei settori di loro competenza. Come osserva Marta Cartabia ⁽²⁴⁾, nonostante i ripetuti auspici politici e la breccia a favore delle azioni positive per le donne aperte dall'articolo 23 della Carta di Nizza, gli atti normativi europei non prevedono alcun vantaggio specifico per il sesso sottorappresentato nei processi e negli organi decisionali.

2.3 - *Organismi europei in materia di parità*

Le istituzioni europee hanno dato vita d'altro canto a strutture responsabili in modo specifico delle questioni della parità. Nel Parlamento europeo, la Commissione dei diritti delle donne e dell'uguaglianza di genere ⁽²⁵⁾, è risultata molto attiva nel sostenere progetti legislativi e programmi destinati a promuovere la parità e a contrastare ogni forma di discriminazione.

La Commissione europea è anch'essa dotata di strutture specifiche per promuovere la parità di genere. Nel 1995 è stato istituito il Gruppo di commissari per le pari opportunità, quale emblema dell'impegno politico al più alto livello. Il Gruppo è costantemente in contatto con il Parlamento europeo, con il Comitato consultivo sulla parità delle opportunità, che è stato istituito nel 1981 e che comprende rappresentanti di organismi internazionali, coadiuvando la Commissione nello sviluppo delle politiche europee sulla parità dei sessi, e con la Lobby europea delle donne nata nel 1989, e costituita da organizzazioni femminili di diversi Stati europei. Essa svolge una funzione di promozione, controllo e diffusione delle azioni comunitarie destinate alle

donne ai fini della promozione della parità ⁽²⁶⁾.

Nell'ambito della direzione generale informazione e comunicazione, la Sezione informazione delle donne diffonde informazioni sulle politiche comunitarie.

Tuttavia, gli organismi non governativi hanno maggiormente influito in materia di pari opportunità: quasi il 40 per cento dei progetti sottoposti alla Commissione su questo tema proviene dalle organizzazioni non governative, come risulta evidente dal ruolo svolto dalla Lobby europea delle donne.

Il Consiglio d'Europa è l'istituzione che maggiormente si è occupata di donne e politica. Fin dagli anni '80 ha promosso ricerche e studi con il coinvolgimento di studiosi ed esperte di vari paesi. Nel 1988 si tenne a Strasburgo la prima Conferenza ministeriale europea sull'uguaglianza tra donne e uomini nella vita politica. Il 16 novembre 1988 fu adottata da tutti i ministri dei paesi membri del Consiglio d'Europa una dichiarazione che rappresenta una delle prime manifestazioni ufficiali programmatiche degli Stati europei nel campo della politica per la parità. Nell'anno successivo si svolse, sempre a Strasburgo, un seminario del Consiglio d'Europa, in cui si gettarono le basi per il tema della democrazia paritaria, che sarebbe diventato centrale negli anni seguenti. La novità dell'impostazione risulta evidente in quanto il problema viene posto non più nell'interesse della particolare condizione femminile, ma come completamento necessario della democrazia europea.

2.4 - La giurisprudenza della Corte di giustizia delle Comunità europee

La Corte di giustizia, cui spetta il compito di assicurare l'uniforme e corretta interpretazione del diritto comunitario, ha svolto un ruolo fondamentale in materia di azioni positive, sorte – come evidenziato nel capitolo 1 – nell'ordinamento statunitense per contrastare segregazioni e discriminazioni, soprattutto razziali ed introdotte in Europa quando erano fortemente criticate negli Stati Uniti. Tuttavia, in Europa il modello delle azioni positive si è inserito in ordinamenti già improntati alle tradizioni dello Stato sociale, in cui da tempo si era sviluppato il principio dell'uguaglianza sostanziale.

La Corte di giustizia, in numerose occasioni, ha precisato che il divieto di discriminazione costituisce un principio fondamentale del diritto comunitario, le cui eventuali deroghe devono essere oggetto di stretta

interpretazione. Essa, peraltro, mantiene un atteggiamento piuttosto prudente sulle azioni positive che sono ammissibili, ma sottoposte ad una serie di limiti ed eccezioni.

Nel modello europeo l'azione positiva, in quanto misura volta al perseguimento dell'uguaglianza di opportunità lavorative tra uomini e donne, si basa sul presupposto che nella maggior parte dei casi, la condizione di svantaggio delle donne risenta di condizionamenti strutturali radicati nel tessuto sociale. Queste situazioni non sono correggibili attraverso una legislazione volta a realizzare una parità formale, bensì con misure positive dirette a contrastare tali condizionamenti, alla luce del principio di uguaglianza sostanziale. La direttiva 76/207/CEE ⁽²⁷⁾ costituisce la normativa di riferimento per il giudice comunitario per la verifica della compatibilità delle norme nazionali configuranti azioni positive. L'articolo 1 ribadisce il principio della parità di trattamento tra uomini e donne per quanto riguarda l'accesso al lavoro. L'articolo 2 dichiara l'ammissibilità di azioni positive: «La presente direttiva non pregiudica le misure volte a promuovere la parità delle opportunità per gli uomini e le donne, in particolare ponendo rimedio alle disparità di fatto che pregiudicano le opportunità delle donne nei settori di cui all'articolo 1».

Per comprendere l'evoluzione giurisprudenziale della Corte di giustizia è pertanto necessario considerare che essa si sviluppa, da un lato, in un arco temporale che attraverso gli articoli 3 e 119 del Trattato CE del 1957 non legittima in modo espresso le azioni positive le quali, come noto, saranno riconosciute nel 1997 dall'articolo 141, comma 4, del Trattato di Amsterdam, dall'altro, evidentemente negli atti di diritto derivato.

La Corte di giustizia nel 1995 con la sentenza Kalanke ⁽²⁸⁾ si pronunciò per la prima volta sulla corretta applicazione della direttiva 76/207/CEE, sostenendo l'inammissibilità di azioni positive. La vicenda trae origine dal ricorso presentato dall'ingegner Kalanke che, nell'ultima fase di un procedimento di assunzione come capo dipartimento giardini del comune di Brema, si era visto preferire una candidata di sesso femminile in possesso di uguale qualificazione, in forza di una legge del Land di Brema relativa alla parità tra donne e uomini nel pubblico impiego. L'ingegner Kalanke sosteneva in giudizio che la normativa con il suo rigido regime di quote era in contrasto con la Costituzione del Land di Brema, con la Costituzione federale tedesca e con l'articolo 611 del codice civile tedesco.

La Corte, recependo pressoché integralmente le conclusioni dell'avvocato generale Tesauero, osservò in particolare che misure nazionali che impongano,

a parità di qualificazione, candidati di sesso femminile, oltre ad essere discriminatorie, «non sono giustificabili alla luce della deroga contenuta nell'art. 2.4.Dir (che giustifica provvedimenti volti a promuovere la parità delle opportunità per donne e uomini) in quanto tale disposizione è limitata ad interventi mirati ad eliminare o ridurre le disparità di fatto che possono esistere nella realtà della vita sociale, non legittimando clausole di preferenza assoluta e incondizionata alle donne».

I motivi che spinsero la Corte a dichiarare discriminatoria la legge del Land di Brema, e pertanto contraria alla normativa comunitaria, furono soprattutto due: in primo luogo, la Corte osservò che nel caso Kalanke la promozione della parità uomo-donna da obiettivo si trasformava in risultato; in secondo luogo, che la preferenza di una donna costituiva una violazione del principio di parità di trattamento per il suo carattere assoluto e incondizionato. In questo caso, la Corte ha quindi adottato un'interpretazione fortemente restrittiva della direttiva 76/207/CEE, precisando che l'obiettivo delle azioni positive non è quello di imporre a tutti i costi la parità, ma di far sì che le donne siano in grado di competere ad armi pari.

Due anni dopo, nel 1997, la Corte tornò ad occuparsi di questioni concernenti la legittimità delle quote, con la sentenza Marschall⁽²⁹⁾, dove era in discussione una legge del Land Renania settentrionale-Vestfalia che presentava caratteristiche solo in parte analoghe al caso Kalanke. Si prevedeva, infatti, una procedura di selezione per la promozione alla qualifica superiore che comportava la precedenza delle candidate nell'ipotesi in cui avessero le stesse capacità professionali degli uomini e fossero sottorappresentate ai vari livelli di organico, ovvero non ricoprivano almeno la metà dei posti di lavoro. A differenza delle disposizioni censurate nel caso Kalanke, tale sistema però conteneva una clausola di flessibilizzazione della regola della priorità, nel senso di ammetterne la disapplicazione, qualora emergessero motivi inerenti la persona del candidato di sesso maschile.

Si trattava quindi di un sistema che corrispondeva ad un modello di azioni positive incentrato su meccanismi correttivi della sottorappresentanza femminile a parità di competenze professionali. In questo caso, fu respinto il ricorso presentato dal signor Marschall, che aveva fatto domanda di promozione presso un centro scolastico, ma al quale era stata preferita una candidata in possesso di uguale qualificazione, poiché al momento della pubblicazione dell'avviso di posto vacante il numero delle donne inquadrate in quel livello era inferiore a quello degli uomini. La Corte, quindi, pur non sconfessando la sentenza Kalanke, ne ha operato il superamento, in

considerazione del meccanismo di flessibilità della norma contenuta nella legge del Land Renania settentrionale-Vestfalia.

La Corte di giustizia nulla dice sull'altro argomento, che pure aveva influito in maniera notevole nella prima decisione, cioè sulla differenza tra le misure che incidono sugli obiettivi e quelle che intervengono sui risultati delle politiche di promozione a favore delle donne. Questo mutamento di prospettiva, come osservato da Palici di Suni ⁽³⁰⁾, fu certamente favorito anche dalla nuova disposizione introdotta subito prima della pronuncia della sentenza, specificamente riferita alle azioni positive, introdotta al vigente articolo 141 del Trattato sulla Comunità europea, in seguito all'entrata in vigore Trattato di Amsterdam.

Un chiarimento definitivo delle posizioni del giudice comunitario sui confini delle azioni positive è fornito dalla successiva sentenza Badeck ⁽³¹⁾ del 28 marzo 2000, con cui la Corte giudica conforme alla normativa europea una legge dell'Assia del 1993 che prevedeva, tra l'altro, «piani di promozione con obiettivi vincolati» per realizzare, nell'arco di tredici anni, l'eguale accesso di donne e uomini ai pubblici uffici. Ciascuna misura esaminata dalla Corte deve perciò essere considerata quale specifica azione all'interno del piano di promozione femminile che contiene, ogni due anni, obiettivi vincolanti relativi alla quota di donne nelle assunzioni e nelle promozioni per aumentare la loro presenza nei settori in cui sono sottorappresentate. Queste indicazioni dimostrano chiaramente che i piani sono intrinsecamente flessibili e che condizione essenziale per la loro adozione è che la sottorappresentazione deve essere individuata all'interno di ciascun settore, con un'attenta valutazione alla comparabilità delle situazioni. Viene fornita, inoltre, una chiara indicazione della nozione di sottorappresentazione, quale situazione in cui «per ogni fascia di stipendi, retribuzioni e salari di una determinata carriera, sono impiegate meno donne che uomini». La regola, come osserva la Corte, non è assoluta e incondizionata, perché non si applica quando vi siano ostacoli di maggiore rilevanza giuridica. La pronuncia a favore dell'articolato sistema di quote previsto nella legge dell'Assia ha, quindi, stabilito l'ammissibilità del criterio della sottorappresentazione femminile quale fonte di legittimazione di misure positive, anche con meccanismi volti ad incidere sui punti di arrivo della selezione.

Questa impostazione viene confermata dalla successiva sentenza Abrahamsson ⁽³²⁾ del 6 luglio 2000 in cui la Corte si è pronunciata per l'inammissibilità di un regime nazionale – questa volta svedese – finalizzato

a favorire l'assunzione delle donne negli istituti di istruzione superiore e nelle università, prevedendo norme di favore anche in caso di differenti competenze e titoli individuali. La Corte, quindi, pur avendo ammesso nelle precedenti pronunce, la legittimità di criteri preferenziali in caso di sottorappresentazione di genere, stabilisce chiaramente che la parità di qualificazione degli aspiranti al posto rappresenta l'irrinunciabile presupposto della legittimità del sistema preferenziale. Nelle motivazioni la Corte ribadisce che ad un candidato appartenente al sesso sottorappresentato può essere accordata preferenza, a condizione che i candidati posseggano meriti equivalenti e che le candidature siano oggetto di un esame obiettivo, in cui si tenga conto della singola situazione di tutti i candidati. Le azioni positive sono dunque ammissibili, purché siano proporzionali, temporanee ed eccezionali, secondo un orientamento sostanzialmente analogo a quello cui era pervenuta la Corte suprema degli Stati Uniti d'America.

Più recentemente, nella sentenza Briheche ⁽³³⁾ del 2004, la Corte si è pronunciata sulla compatibilità comunitaria di una normativa francese che limitava l'inopponibilità dei limiti di età per l'accesso ai pubblici impieghi alle vedove non risposate che si trovino nella necessità di lavorare, con l'esclusione dei vedovi non risposati che si trovino nella stessa situazione. Dopo aver analizzato la compatibilità della normativa francese alla luce della direttiva 76/207/CEE e dell'articolo 141 del Trattato CE, la Corte ha rilevato che detta normativa, in quanto accordante un privilegio assoluto e incondizionato non è conforme al diritto comunitario per carenza del requisito di proporzionalità allo scopo perseguito.

Meritano ancora un breve cenno alcune sentenze della Corte europea in materia di esclusione delle donne da corpi militari. A titolo di esempio, si può ricordare la sentenza Sirdar ⁽³⁴⁾ del 1999. Il principale quesito sottoposto alla Corte era se, ed eventualmente a quali condizioni, l'esclusione delle donne dal servizio nelle unità combattenti, come i Royal Marines britannici potesse giustificarsi alla luce dell'articolo 2, n. 2, della direttiva 76/207/CEE. La Corte ha affermato che gli Stati membri hanno la facoltà di escludere dal campo di applicazione della medesima direttiva le attività professionali per le quali, in considerazione della loro natura e delle condizioni per il loro esercizio, il sesso rappresenti una condizione determinante, fermo restando tuttavia che, in quanto deroga ad un diritto individuale sancito dalla direttiva, detta disposizione deve essere interpretata in senso restrittivo. Inoltre, nel determinare la portata di qualsiasi limitazione di un diritto individuale, come quello della parità di trattamento tra uomini e donne, occorre rispettare il

principio di proporzionalità allo scopo perseguito. Nel caso di specie, il rifiuto di assumere la ricorrente in qualità di cuoca era motivato dall'esclusione totale delle donne nel corpo dei Royal Marines a causa del cosiddetto principio di interoperatività, per cui tutti i componenti di unità di piccole dimensioni, inclusi i cuochi, sono destinati ad essere impiegati in prima linea in caso di necessità di operazioni belliche. La Corte ha pertanto ritenuto che l'esclusione delle donne dal servizio nelle unità combattenti della Royal Marines possa essere giustificata, in forza dell'articolo 2, n. 2, della direttiva 76/207, essendo stato a suo giudizio rispettato il principio di proporzionalità.

Con la sentenza Kreil ⁽³⁵⁾ del 2000 è stata messa in discussione la legittimità di una normativa tedesca che escludeva le donne dagli impieghi militari che comportano l'uso delle armi e ne autorizzava l'accesso solo per servizi di sanità e formazioni di musica militare. In questo caso, la Corte ha ritenuto che il rifiuto di assumere la signora Kreil nel servizio del Bundeswehr non possa considerarsi come una misura di deroga giustificata dalla natura specifica degli impieghi militari o dalle condizioni per il loro esercizio: il fatto che il personale che presta servizio in tali forze possa essere chiamato ad utilizzare armi non può giustificare di per se l'esclusione delle donne dall'accesso agli impieghi militari.

L'impianto concettuale della sentenza Kreil, pur ricalcando quello della sentenza Sirdar, giunge a conclusioni diametralmente opposte. La Corte infatti conclude affermando che, anche tenendo conto del margine di discrezionalità di cui dispongono quanto alla possibilità di tenere ferma una siffatta esclusione, le autorità nazionali non possono, senza trasgredire il principio di proporzionalità, ritenere in generale che tutte le unità armate del Bundeswehr debbano essere composte esclusivamente da uomini. La sentenza Kreil è di grande interesse in quanto conferma la generale portata applicativa della direttiva 76/207 a tutto il settore del pubblico impiego, compreso il settore della difesa.

Si può infine ricordare la sentenza Schnorbus ⁽³⁶⁾ del dicembre 2000, in cui la Corte ha affermato che una disposizione tedesca che disciplina l'accesso alla magistratura accordando preferenza a chi ha svolto il servizio militare non è in contrasto con la direttiva 76/207 nei limiti in cui la stessa sia giustificata da ragioni oggettive ed ispirate soltanto dalla volontà di contribuire a compensare il ritardo che risulta dall'assolvimento del servizio militare o civile obbligatorio.

Come si vede dalle sentenze richiamate, la competenza dell'Unione europea in materie di pari opportunità nell'accesso alle cariche elettive è assai

ristretta, poiché sfugge al raggio di azione comunitaria ogni intervento relativo alle istituzioni rappresentative nazionali, regionali e locali. Sono possibili solamente misure normative concernenti le elezioni del Parlamento europeo. Inoltre, la logica onnicomprensiva del *gender mainstreaming* fa sì che il problema della parità tra uomo e donna riguardi, in senso ampio, i processi decisionali e quindi non soltanto l'ambito politico, ma anche quello economico, sindacale e culturale. Si tratta, dunque, di un discorso ad ampio raggio che contiene in sé il tema della rappresentanza politica, ma che non si esaurisce in esso.

2.5 - Dati sulla presenza femminile nelle istituzioni europee e in alcuni Stati dell'Unione

Alcuni dati dimostrano la simmetrica partecipazione femminile al livello politico delle istituzioni europee e dei diversi Stati membri. Le donne risultano il 29 per cento nella Commissione europea, il 13 per cento al Comitato delle regioni, il 23 per cento al Consiglio economico e sociale, il 31 per cento al Parlamento europeo ⁽³⁷⁾, il 15 per cento al Consiglio ⁽³⁸⁾, il 15 per cento alla Corte di giustizia e il 36 per cento alla Corte di prima istanza ⁽³⁹⁾.

La percentuale di donne che siedono all'interno dei Governi nazionali dei paesi membri, con la positiva eccezione della Finlandia in cui si contano 12 donne ministro su un totale di 20, si situa attorno al 50 per cento in Francia (7 su 15), al 43 per cento in Spagna e Svezia; la percentuale si aggira tra il 30 e il 40 per cento in Germania (33 per cento), Irlanda (36 per cento), Olanda (31 per cento), Regno Unito e Austria (30 per cento). In Italia la percentuale di donne nel II Governo Prodi è pari al 18,4 per cento e, sempre al di sotto del 20 per cento, si situano la Bulgaria, la Repubblica Ceca, la Grecia, l'Estonia, l'Ungheria, il Lussemburgo e il Portogallo; nei Governi di Slovenia e Slovacchia la presenza femminile è inferiore al 10 per cento, mentre nessuna donna è presente nei Governi di Cipro e Malta.

Le donne membri dei Parlamenti nazionali o federali sono più del 40 per cento in Svezia e Finlandia, più del 30 per cento in Danimarca, Olanda, Spagna, Belgio, Germania e Austria; superano il 20 per cento in Lussemburgo, Lituania, Bulgaria, Estonia, Portogallo e Polonia; sono

inferiori al 20 per cento nel Regno Unito, in Slovacchia, in Francia, in Italia, nella Repubblica Ceca, a Cipro, in Irlanda e in Grecia ⁽⁴⁰⁾.

Fanno parte dei governi locali per il 49 per cento in Finlandia, il 46 per cento in Svezia, oltre il 30 per cento in Belgio, Spagna e Lituania; sono inferiori al 20 per cento nel Regno Unito, in Romania, Italia, Irlanda, Bulgaria e Repubblica Ceca; meno del 10 per cento in Polonia e Portogallo ⁽⁴¹⁾.

All'interno degli organismi legislativi a livello locale, le donne rappresentano il 47 per cento in Svezia, il 49 per cento in Francia, il 43 per cento in Finlandia; superano il 30 per cento in Spagna, Belgio e Austria; raggiungono meno del 20 per cento in tutti gli altri paesi europei ⁽⁴²⁾.

La percentuale delle donne elette al Parlamento europeo è generalmente superiore alla media dei Parlamenti nazionali. In occasione delle prime elezioni a suffragio universale diretto nel 1979 le donne elette risultarono essere il 16,8 per cento; questa percentuale ha raggiunto il 31 per cento nel 2003. Vale la pena ricordare che, nel 2001, il Parlamento europeo ha proposto la presenza di almeno il 40 per cento di ciascun sesso in tutti i settori politici e in tutte le commissioni a livello europeo, nazionale e internazionale.

L'obiettivo è diventato più difficile da raggiungere in seguito all'allargamento, poiché la presenza femminile in politica risulta essere mediamente più debole nei dieci nuovi paesi aderenti. Ad esempio, degli osservatori che i nuovi dieci Stati membri sono stati invitati a delegare dal mese di maggio 2003, solo il 14 per cento era costituito da donne, percentuale che potrebbe prefigurare una rappresentanza femminile inferiore in seno all'Assemblea eletta dell'Unione a venticinque. In una risoluzione adottata nel novembre 2003, il Parlamento europeo ha invitato i partiti di tutta l'Unione allargata ad introdurre nelle liste sistemi di quote come quello detto «a cerniera» che prevede una alternanza sistematica di donne e uomini e/o a prendere provvedimenti per incoraggiare una partecipazione più equilibrata. Secondo il Parlamento, la presenza delle donne nelle liste presentate alle elezioni europee avrebbe dovuto essere almeno del 30 per cento nei venticinque Stati membri. La percentuale di presenza delle donne del Parlamento europeo si è poi attestata al 31 per cento, mentre le rappresentanti italiane raggiungono circa il 24 per cento.

3 - La rappresentanza femminile nelle leggi e nel Parlamento italiano

3.1 - L'introduzione delle quote elettorali nella legislazione statale italiana

Le cosiddette “quote elettorali” di genere hanno avuto in Italia una storia piuttosto travagliata che non può ancora considerarsi conclusa. Da un punto di vista generale, il termine “quota” è alquanto impreciso, riferendosi ad una molteplicità di misure aventi lo scopo di garantire un certo numero di candidature femminili. Come è stato efficacemente argomentato da Drude Dahlerup ⁽⁴³⁾, il meccanismo delle quote rappresenta una sorta di percorso veloce (*fast track*) per incrementare l'ingresso delle donne nelle assemblee elettive e si basa su dinamiche totalmente diverse da quelle che hanno caratterizzato in Europa, nel secolo scorso, le democrazie scandinave. In Norvegia, Svezia e Finlandia le donne hanno conquistato il diritto di voto nel primo ventennio del '900 e il loro inserimento graduale nelle istituzioni politiche ha richiesto un periodo di circa ottant'anni per giungere ad una rappresentanza politica sostanzialmente paritaria tra i due sessi. È evidente che questa esperienza definita di *slow track*, secondo un modello incrementale che non richiede misure positive per essere attuato, sembra difficilmente applicabile ad altre democrazie, alcune delle quali di recente formazione, in cui si registra ancora un'esigua presenza e incidenza femminile nei luoghi decisionali. Non si tratta tanto di sottolineare – come più volte è stato fatto dalla stessa Dahlerup e da altre studiose – che le donne non possono più aspettare un tempo così lungo per essere adeguatamente rappresentate, ma di capire se un paese possa definirsi davvero democratico nelle sue istituzioni, se uno dei due sessi è costantemente e consistentemente sottorappresentato.

Il primo tentativo avanzato dal legislatore italiano di introdurre misure positive per favorire un'adeguata rappresentanza femminile risale al 1993. Con il referendum popolare del 1991 è stato previsto il sistema della preferenza unica per l'elezione della Camera dei deputati. Le prime ed uniche elezioni effettuate con il sistema della preferenza unica si sono svolte nell'aprile 1992: le donne elette alla Camera risultarono l'8,1 per cento (nel 1987 erano il 13,2 per cento), la percentuale più bassa dal 1972 (4,1 per cento).

Dopo il referendum del 1991 si aprì una stagione di ampie riforme delle

leggi elettorali e tutti gli interventi normativi elaborati in quel periodo hanno previsto forme di incentivazione della rappresentanza femminile a livello sia nazionale sia locale.

La legge 25 marzo 1993, n. 81 ⁽⁴⁴⁾, che ha introdotto l'elezione diretta del sindaco e del presidente della provincia, ha stabilito agli articoli 5 e 7 che nessuno dei due sessi può essere rappresentato nelle liste dei candidati in misura superiore ai due terzi. Una disposizione analoga, relativa all'elezione dei consigli regionali, è contenuta nella legge 23 febbraio 1995, n. 43 ⁽⁴⁵⁾ (articolo 1, comma 6).

Nello stesso periodo, intervenne anche la riforma della legge per le elezioni politiche che ha segnato l'abbandono, dopo 45 anni, del sistema proporzionale a favore di un sistema misto, ma prevalentemente maggioritario, con il 75 per cento dei seggi attribuito in collegi uninominali e la restante parte con il sistema proporzionale. L'introduzione delle quote ha riguardato unicamente la parte proporzionale del sistema relativo alla sola Camera dei deputati: le liste presentate ai fini dell'attribuzione dei seggi in ragione proporzionale, recanti più di un candidato, devono essere formate da uomini e donne in ordine alternato ⁽⁴⁶⁾. Tuttavia, in un primo momento, non è stata fissata alcuna sanzione o rimedio in caso di inottemperanza all'obbligo dell'alternanza uomo-donna.

Le successive elezioni politiche, le prime con il nuovo sistema, si tennero nel marzo 1994. La nuova Camera vide una presenza di 95 donne (pari al 15 per cento): il numero in assoluto più alto nella storia del Parlamento repubblicano fino a quella data. Le successive elezioni politiche, svoltesi nell'aprile del 1996, registrarono invece una flessione della presenza femminile, sia alla Camera (da 95 a 70 donne elette) sia al Senato (da 29 a 26). Il dato rimase stabile nelle successive elezioni del maggio 2001 rispettivamente con 71 e 26 donne.

La riforma elettorale approvata nel 2005 ⁽⁴⁷⁾, che ha reintrodotta il sistema proporzionale con importanti correzioni maggioritarie, non contempla alcuna misura volta a favorire il riequilibrio della rappresentanza di genere, nonostante quanto previsto dal primo comma dell'articolo 51 della Costituzione, nel frattempo modificato e il sistema di liste bloccate previsto dalla riforma. Questo tipo di liste, infatti, pur presentando altro tipo di problematiche, sembrano essere le più adatte all'utilizzazione di misure positive elettorali, qualora si prevedano garanzie minime per la presenza di candidati di entrambi i sessi con un obbligo di alternanza di candidati in base al genere. Gli emendamenti che proponevano misure di questo tipo

sono stati respinti nel corso dell'esame del provvedimento. Grande clamore ha suscitato, nella seduta del 12 ottobre 2005 della Camera dei deputati (49), la reiezione (452 voti contrari e 140 favorevoli) con voto segreto, di un emendamento sulle quote presentato dalla stessa maggioranza (50). Anche per questo motivo, illustri costituzionalisti (51) hanno manifestato forti dubbi di legittimità costituzionale della nuova legge elettorale che, prevedendo un sistema di liste a candidati "bloccati" e scelti dagli uffici dei partiti anziché dal corpo elettorale, impedirebbe alle donne di essere adeguatamente rappresentate, violando apertamente l'obbligo di cui all'articolo 51, primo comma, della Costituzione.

Contemporaneamente proseguiva al Senato l'esame di quattro proposte di legge volte a promuovere una partecipazione equilibrata di donne ed uomini alle cariche elettive (52).

Disposizioni analoghe a quelle contenute nel richiamato emendamento e al testo della legge vigente per l'elezione del Parlamento europeo sono state previste anche per le elezioni politiche e amministrative dal disegno di legge del Governo recante «Disposizioni in materia di pari opportunità tra uomini e donne nell'accesso alle cariche elettive» (c.d. quote rosa), approvato l'8 febbraio 2006 dal Senato in prima lettura (A.S. 3660). Il provvedimento è stato trasmesso il giorno stesso alla Camera dei deputati (C. 6330), tuttavia, lo scioglimento anticipato delle Camere, avvenuto l'11 febbraio, non ha consentito di avviarne l'esame. Nelle elezioni svoltesi nell'aprile 2006, sono state elette 109 donne alla Camera dei deputati (pari al 17,3 per cento dei seggi) e 44 al Senato della Repubblica (pari al 13,6 cento).

È opportuno ricordare che, nella legislatura in corso, al Senato è iniziato l'esame di alcuni progetti di riforma del sistema elettorale (A.S. 20 e abbinati), tutti di iniziativa parlamentare, alcuni dei quali contengono disposizioni volte a favorire la rappresentanza femminile in Parlamento.

Il 2 giugno 2007 è stata presentata per la raccolta delle firme, su iniziativa dell'UDI, la proposta di legge popolare «Norme di democrazia paritaria per le assemblee elettive».

3.2 - La normativa di livello regionale in materia di pari opportunità nell'accesso alle cariche elettive

Si illustrano di seguito le normative in materia adottate dalle regioni a

statuto speciale e di quelle di diritto comune. Per ogni regione ci si soffermerà prima sulle norme statutarie e, poi, su quelle di livello legislativo.

a) Regioni a statuto speciale

Gli statuti delle regioni ad autonomia speciale sono stati in parte modificati dalla legge costituzionale 31 gennaio 2001, n. 2, recante «Disposizioni concernenti l'elezione diretta dei presidenti delle regioni a statuto speciale e delle province autonome di Trento e di Bolzano». Tale legge costituzionale ha, in particolare, introdotto negli statuti norme di identico tenore in materia di parità tra sessi per l'accesso alle consultazioni elettorali.

L'articolo 12 dello statuto della regione autonoma Friuli-Venezia Giulia⁽⁵³⁾ attribuisce alla legge regionale il compito di determinare le modalità di elezione del consiglio regionale, del presidente della regione e degli assessori, stabilendo che, al fine di conseguire l'equilibrio della rappresentanza dei sessi, essa promuova le condizioni di parità per l'accesso alle consultazioni elettorali⁽⁵⁴⁾.

Lo statuto del Trentino-Alto Adige⁽⁵⁵⁾, all'articolo 47, dispone che la legge che disciplina l'elezione del consiglio regionale, al fine di conseguire l'equilibrio della rappresentanza dei sessi, condizioni di parità per l'accesso alle consultazioni elettorali.

La legge della Provincia autonoma di Trento 5 marzo 2003, n. 2, che disciplina l'elezione del consiglio e del presidente provinciale, all'articolo 25 prevede che nella formazione delle candidature sia promossa la rappresentanza di entrambi i sessi. Dispone inoltre che, nei programmi di comunicazione politica, debba essere garantita la presenza delle donne candidate alla carica di consigliere provinciale, in misura proporzionale alla presenza femminile nelle rispettive liste di candidati presentate per le relative elezioni, prevedendo anche alcune sanzioni.

Disposizioni analoghe a quelle sopra ricordate sono contenute negli statuti delle regioni autonome Sicilia e Sardegna.

Recentemente la legge regionale 3 giugno 2005, n. 7⁽⁵⁶⁾, che disciplina l'elezione dei deputati dell'Assemblea regionale siciliana, ha disposto che, sempre al fine di perseguire l'equilibrio della rappresentanza tra i sessi, tutti i candidati di ogni lista regionale, dopo i capolista, devono essere inseriti secondo un criterio di alternanza tra uomini e donne; si prevede inoltre che una lista provinciale non possa includere un numero di candidati dello stesso sesso superiore a due terzi del numero di candidati da eleggere nel collegio. La legge prevede altresì apposite verifiche sulla corretta applicazione di tale

disposto, nell'ambito dell'esame che prelude alla decisione sull'ammissione delle liste.

L'articolo 15 dello statuto della Valle d'Aosta ⁽⁵⁷⁾, dispone, al pari degli altri statuti speciali, che, al fine di conseguire l'equilibrio della rappresentanza dei sessi, la legge che disciplina l'elezione degli organi di governo regionale debba promuovere le condizioni di parità per l'accesso alle consultazioni elettorali.

La legge regionale 12 gennaio 1993, n. 3, recante «Norme per l'elezione del consiglio regionale della Valle d'Aosta», è stata modificata dalla legge 13 novembre 2001, n. 21, anche per quanto riguarda le condizioni di parità tra sessi, nel senso di prevedere che ogni lista debba comprendere candidati di entrambi i sessi, e che l'osservanza di tale disposizione sia sottoposta a verifica da parte dell'ufficio elettorale regionale in sede di ammissibilità. L'equilibrio della rappresentanza viene garantito anche nell'ambito dei programmi di comunicazione politica e dei messaggi autogestiti dei soggetti politici durante le campagne elettorali.

b) Regioni a statuto ordinario

La regione Abruzzo aveva approvato nel 2004 il nuovo testo dello statuto avverso il quale il Governo presentò ricorso. Malgrado una nuova deliberazione che recepiva le osservazioni del Governo, il testo è decaduto per la fine della legislatura e il nuovo statuto è entrato in vigore nel gennaio 2007.

La legge regionale 13 dicembre 2004, n. 42, modificando la precedente legge regionale in materia di elezioni regionali, aveva inserito l'articolo 1-*bis*, in base al quale in ogni lista provinciale nessuno dei due sessi poteva essere rappresentato in misura superiore ai due terzi dei candidati. La successiva legge regionale 12 febbraio 2005, n. 9, ha quindi abrogato l'intera legge regionale n. 42 del 2004, mantenendone il solo articolo in materia di pari opportunità, contestualmente modificato nel senso che la proporzione in base alla quale nessuno dei due sessi può essere rappresentato in misura superiore ai due terzi dei candidati, nelle liste provinciali è aumentata al 70 per cento; tale disposizione è stata estesa anche alla formazione delle liste regionali ⁽⁵⁸⁾.

Il nuovo statuto della Calabria ⁽⁵⁹⁾, pone la promozione della parità di accesso tra uomini e donne alle cariche elettive tra gli obiettivi cui si ispira l'azione regionale (articolo 2); prevede l'istituzione di una commissione per le pari opportunità (articolo 8) e demanda alla legge regionale relativa al

sistema elettorale la promozione della parità di accesso alle cariche elettive (articolo 38).

La legge regionale 7 febbraio 2005, n. 1, recante «Norme per l'elezione del presidente della giunta regionale e del consiglio regionale», richiamando gli articoli 51 e 117 della Costituzione, prevede che le liste elettorali, a pena di inammissibilità, debbano comprendere candidati di entrambi i sessi.

Lo statuto dell'Emilia Romagna ⁽⁶⁰⁾, pone tra gli obiettivi della regione «il perseguimento della parità giuridica, sociale ed economica tra uomini e donne e la rimozione degli ostacoli che impediscono la piena realizzazione di tale principio, compreso l'accesso alle cariche elettive» (articolo 2).

Al principio delle pari opportunità di accesso devono inoltre ispirarsi le nomine di competenza del presidente della giunta (articolo 43). La commissione per le pari opportunità (istituita dall'articolo 41) è chiamata, al pari delle commissioni assembleari, alla valutazione preventiva della qualità e dell'impatto delle leggi (articolo 53).

Lo statuto del Lazio ⁽⁶¹⁾, riconosce quali valori fondamentali le pari opportunità nell'esercizio delle funzioni regionali e l'equilibrio tra i sessi nelle nomine e designazioni degli organi regionali (articolo 6).

Alla legge elettorale è attribuito il compito di promuovere la parità di accesso tra uomini e donne, anche mediante azioni positive (articolo 19) una presenza equilibrata di donne è garantita nell'ufficio di presidenza del consiglio (articolo 20); nella composizione della giunta deve essere poi essere assicurata una equilibrata presenza dei due sessi tale che il numero degli assessori appartenenti al medesimo sesso non sia superiore a 11 su un massimo di 16 (articolo 45). Pari opportunità sono anche riconosciute nell'ambito dell'organizzazione regionale (articolo 53).

La legge regionale 13 gennaio 2005, n. 2, con la quale sono state dettate disposizioni in materia di elezioni del presidente della regione e del consiglio regionale, all'articolo 3 dispone che in ogni gruppo di liste provinciali nessuno dei due sessi sia rappresentato in misura superiore ai due terzi dei candidati. I movimenti e i partiti che non rispettino tale disposto sono tenuti a versare alla giunta l'importo del rimborso per le spese elettorali di cui alla legge n. 157 del 1999, fino ad un massimo della metà, in misura direttamente proporzionale al numero dei candidati eletti in più rispetto a quello massimo consentito. Il presidente della regione determina, con proprio decreto, l'ammontare della somma.

La lista regionale, pena la non ammissibilità, deve prevedere la pari presenza numerica di candidati di entrambi i sessi.

Lo statuto della Liguria ⁽⁶²⁾ stabilisce che la regione assicuri, con azioni positive, le pari opportunità tra donne e uomini in ogni campo, incluso l'accesso agli incarichi interni dell'ente (articolo 70).

Si ricorda che una più specifica norma a tutela delle pari opportunità nell'accesso alle cariche elettive era contenuta in una prima stesura del testo dello statuto. A seguito del ricorso del Governo, lo statuto è stato riapprovato ed è stata espunta, tra l'altro, la parte che vincolava la futura legge elettorale all'obbligo di assicurare «la rappresentanza in consiglio di tutti i territori provinciali, proporzionalmente alla popolazione residente, e le pari opportunità per uomini e donne nell'accesso alle cariche elettive».

In base allo statuto delle Marche ⁽⁶³⁾, le leggi regionali garantiscono parità di accesso alle cariche elettive negli enti, negli organi e in tutti gli incarichi di nomina del consiglio e della giunta. Gli assessori sono nominati dal presidente della giunta, che deve garantire la rappresentanza di entrambi i sessi (articolo 7). La legge elettorale regionale 16 dicembre 2004, n. 27, prevede che, a regime, in ogni lista provinciale nessuno dei due generi possa essere rappresentato in misura superiore ai due terzi dei seggi assegnati alla circoscrizione, pena l'inammissibilità (articolo 9), anche se, in sede di prima applicazione, come avvenuto per le elezioni svoltesi nel 2005, la normativa prevede solo la rappresentanza di candidati di entrambi i generi nelle liste provinciali e regionali sempre a pena di inammissibilità.

Lo statuto del Piemonte ⁽⁶⁴⁾, demanda alla legge regionale il compito di assicurare uguali condizioni di accesso tra donne e uomini alle cariche elettive nonché agli enti, organi e a tutti gli incarichi di nomina del consiglio e della giunta (articolo 13).

Lo statuto della Puglia ⁽⁶⁵⁾, annovera la tutela delle differenze, anche di genere, tra i diritti fondamentali delle persone (articolo 3). La promozione della parità di accesso alle cariche elettive pubbliche, allo scopo di favorire l'equilibrio della presenza tra i generi, è demandata alla legge regionale. La legge elettorale regionale 9 febbraio 2005, n. 2, stabilisce che in ogni gruppo di liste nessuno dei due sessi può essere rappresentato in misura superiore ai due terzi dei candidati (articolo 3). I movimenti e i partiti che non rispettino tale disposto sono tenuti a versare alla giunta l'importo del rimborso per le spese elettorali di cui alla legge n. 157 del 1999, fino ad un massimo della metà, in misura direttamente proporzionale al numero dei candidati presentati in più rispetto a quello massimo consentito. Il presidente della regione determina con proprio decreto l'ammontare della somma.

Lo statuto della Toscana ⁽⁶⁶⁾ riconosce tra le finalità prioritarie della regione il perseguimento di un'adeguata rappresentanza di genere nei livelli istituzionali e di governo e negli enti pubblici. La legislazione elettorale ⁽⁶⁷⁾ determina che in ciascuna lista provinciale non possono essere presentati più di due terzi di candidati dello stesso genere (articolo 8) e che nelle candidature regionali ⁽⁶⁸⁾, quando le liste indichino due candidati, debba essere rappresentato ciascun genere (articolo 10). In caso di inosservanza di tali norme, l'ufficio centrale circoscrizionale – regionale, se si tratta di liste regionali – può escludere le liste dalla competizione elettorale.

La legge elettorale toscana (diversamente dalla disciplina generale di matrice statale relativa alle liste provinciali, che vale solo per le regioni che non si diano una disciplina propria) non prevede l'espressione del voto di preferenza: la proclamazione degli eletti avviene secondo l'ordine di presentazione. Anche la normativa relativa alle elezioni cosiddette primarie ⁽⁶⁹⁾ prevede che le liste siano presentate in ordine alternato di genere: nelle liste dei candidati circoscrizionali alle elezioni primarie non possono essere presentati più dei due terzi di candidati dello stesso genere. Nel caso i candidati regionali siano due e i candidati alle elezioni primarie siano in numero pari, è presentato un identico numero di candidati per ciascun genere; se i medesimi candidati sono in numero dispari, i candidati di un genere possono al massimo raggiungere un numero superiore di unità rispetto all'altro genere. L'articolo 15 della medesima legge prevede anche un incentivo ai soggetti che nella presentazione delle candidature alle elezioni regionali abbiano modificato le graduatorie dei candidati più votati alle primarie ai fini esclusivi del rispetto delle quote di genere previste dalla legge regionale n. 25 del 2004, tramite la restituzione della cauzione di 5mila euro prevista per la partecipazione alle primarie.

Il nuovo statuto dell'Umbria ⁽⁷⁰⁾, prevede che la regione promuova, con appositi provvedimenti, pari condizioni per l'accesso alle cariche elettive (articolo 7), demandando alla legge elettorale (articolo 42) la definizione di incentivi e forme di sostegno a favore del sesso sottorappresentato. Una presenza equilibrata di uomini e donne deve essere inoltre garantita all'interno della giunta (articolo 67).

In conclusione, si possono identificare tre tipologie di norme all'interno dei dieci statuti regionali approvati al termine della XIV legislatura.

In primo luogo, nei primi articoli dello statuto vi sono disposizioni di principio, che recepiscono le recenti modifiche costituzionali in tema di parità e precisi orientamenti dell'Unione europea, in cui si affermano il

valore dell'uguaglianza tra i cittadini e la necessità di promuovere ogni azione volta a rimuovere situazioni discriminatorie. In secondo luogo, assumono rilevanza norme volte ad istituire organismi di garanzia, quali la commissione o la consulta per le pari opportunità, in genere interni al consiglio o alla regione. In terzo e ultimo luogo, rilevano disposizioni volte ad equilibrare la presenza di donne e uomini in occasione di nomine o elezioni o all'interno dell'organizzazione del consiglio e della giunta, oltre a quelle contenute nelle leggi elettorali regionali ⁽⁷¹⁾.

Con riferimento alle misure introdotte nelle leggi elettorali, va osservato, in generale, come la legge n. 165 del 2004 che ha fissato i principi fondamentali in materia elettorale regionale, *ex* articolo 122, primo comma, della Costituzione, ha ignorato completamente il tema della democrazia paritaria ⁽⁷²⁾ chiaramente sancito a livello costituzionale dall'articolo 117, settimo comma ⁽⁷³⁾.

Nello specifico, le nuove leggi elettorali di Abruzzo, Calabria, Marche, Lazio e Puglia affrontano con toni diversi la questione. Sostanzialmente ripetitiva la previsione della Regione Calabria, secondo cui non possono esservi liste di candidati di uno stesso sesso ⁽⁷⁴⁾.

A livello intermedio si collocano le leggi regionali del Lazio ⁽⁷⁵⁾ e della Puglia ⁽⁷⁶⁾, secondo cui le liste di candidati devono essere formate in modo da non sovrarappresentare oltre i due terzi di candidati dello stesso sesso, a pena di sanzioni volte a ridurre i rimborsi per le spese elettorali.

Molto più efficace si è rivelata la previsione contenuta nella legge elettorale delle Marche, che prevede la dichiarazione di inammissibilità delle liste che sovrarappresentano candidati dello stesso sesso per oltre due terzi. Si evidenzia che, in tutti questi casi, è previsto un sistema di preferenze in cui spetta all'elettore determinare il risultato e, quindi, decidere quante donne e quanti uomini eleggere in consiglio regionale.

La situazione è molto diversa nella Regione Toscana. La nuova legge regionale, giudicata una vera innovazione ⁽⁷⁷⁾, prevede liste «bloccate» di candidati, non potendo l'elettore esprimere preferenze. Le disposizioni elettorali regionali stabiliscono, infatti, che nessuna lista provinciale può contenere candidati di uno stesso sesso per oltre i due terzi, a pena d'inammissibilità ⁽⁷⁸⁾. La legge, tuttavia, non fissa l'alternanza uomo-donna, né uomo-uomo-donna (o viceversa) e in tal modo permette ai partiti di candidare, ad esempio, le donne in fondo alla lista, così da eludere, di fatto, la previsione normativa ⁽⁷⁹⁾.

3.3 - *La normativa e la giurisprudenza costituzionale*

a) La sentenza n. 422 del 1995

La Corte costituzionale, con la sentenza n. 422 del 12 settembre 1995, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale delle norme contenute nelle citate leggi per le elezioni politiche, regionali e amministrative che stabiliscono una riserva di quote per l'uno e per l'altro sesso nelle liste dei candidati ⁽⁸⁰⁾.

Diversamente è stata valutata la disposizione contenuta nella legge elettorale del Senato, in quanto – ha argomentato la Corte – quest'ultima ha carattere essenzialmente programmatico, limitandosi a sancire il principio dell'equilibrio della rappresentanza tra donne e uomini.

La sentenza della Corte fu originata da un quesito posto dal Consiglio di Stato, nell'ambito di un giudizio sulle operazioni per l'elezione del sindaco e del consiglio comunale di Baranello in Molise, contestate da un elettore perché tra i trentasei candidati al consiglio comunale presentati nelle tre liste in competizione era presente una sola donna, in palese violazione della legge n. 81 del 1993. La questione di costituzionalità fu sollevata, in primo luogo, con riferimento al principio di uguaglianza formale, sancito dall'articolo 3, primo comma, della Costituzione, e ribadito in materia elettorale dall'articolo 51, primo comma. Il principio secondo cui tutti sono uguali di fronte alla legge, senza distinzione di sesso, si sarebbe posto come regola di irrilevanza giuridica del sesso e delle altre diversità enunciate all'articolo 3 della Costituzione. Il Consiglio di Stato ipotizzava inoltre il contrasto della norma impugnata con la regola di libertà politica sancita dall'articolo 49 della Costituzione, secondo cui tutti i cittadini hanno diritto di associarsi liberamente in partiti per concorrere con metodo democratico a determinare la politica nazionale. Si sarebbe quindi realizzata un'inammissibile compressione della libertà dei partiti politici di formare le liste elettorali, selezionando gli interessi cui dare rappresentanza e le persone da proporre agli elettori.

Con la sentenza n. 422 del 1995 la Corte dichiarò incostituzionali tutte le norme contenute nelle leggi elettorali politiche, regionali o amministrative che prevedevano, in diverse forme, una riserva di quote per le donne nelle liste di candidati. Pur essendo contestata, infatti, soltanto una parte del comma 2 dell'articolo 5 della legge n. 81 del 1993, relativo alla composizione delle liste elettorali per l'elezione dei consigli comunali nei comuni con meno di 15 mila abitanti, la Corte estese la propria pronuncia alle identiche disposizioni relative ai comuni più grandi, ma anche, per la sostanziale identità dei

contenuti normativi, alle disposizioni della legge per l'elezione della Camera dei deputati, alle leggi per i comuni adottate dalle regioni Friuli-Venezia Giulia, Trentino-Alto Adige e Valle d'Aosta, e alla legge elettorale delle regioni ad autonomia ordinaria. La Corte sottolineò l'irrilevanza e l'indifferenza giuridica del sesso. L'appartenenza di genere non può essere assunta a requisito di eleggibilità e di candidabilità come condizione pregiudiziale e necessaria per poter essere eletto, per beneficiare in concreto del diritto di elettorato passivo, che rientra tra i diritti fondamentali, rigorosamente garantiti in uguale misura a tutti i cittadini, sui quali non possono in alcun modo incidere misure legislative volutamente disuguali. Tutto il ragionamento della Corte era incentrato sull'inammissibilità di ogni misura discriminatoria che diminuisca per taluni cittadini la possibilità di accedere ad una carica elettiva. Secondo la sentenza «misure quali quelle in esame non appaiono affatto coerenti con le finalità, 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».

Nella motivazione della sentenza la Corte ha affermato che l'articolo 3, primo comma e l'articolo 51, primo comma, della Costituzione «garantiscono l'assoluta eguaglianza tra i due sessi nella possibilità di accedere alle cariche pubbliche elettive, nel senso che l'appartenenza all'uno o all'altro sesso non può mai essere assunta come requisito di eleggibilità: ne consegue che altrettanto deve affermarsi per quanto riguarda la "candidabilità"». Infatti, la possibilità di essere candidato «non è che la condizione pregiudiziale e necessaria per poter essere eletto e beneficiare quindi, in concreto, del diritto di elettorato passivo» sancito dall'articolo 51. Secondo la Corte, viene pertanto a porsi in contrasto con i citati parametri costituzionali «la norma di legge che impone nella presentazione delle candidature alle cariche pubbliche elettive qualsiasi forma di quote in ragione del sesso dei candidati».

In conseguenza della pronuncia della Corte costituzionale, le norme sopra richiamate, volte alla tutela della rappresentanza femminile, decadde.

Non sono mancate successivamente le critiche a questa impostazione giurisprudenziale della Corte. Secondo Silvio Gambino ⁽⁸¹⁾, la Corte sembra non aver compreso il problema, ponendo la questione in termini di quote, cioè di risultati elettorali, ipotizzando di essere in presenza della predeterminazione del numero di seggi, piuttosto che di pari opportunità. Ha concluso, quindi, che non si può parlare di quote, perché costituiscono

un'inaccettabile discriminazione positiva nel campo elettorale, in quanto finiscono per nuocere su un'aspettativa di pari opportunità dell'uomo nella candidatura. La Corte – prosegue Gambino – sembra aver omesso di ricordare come nella questione sottoposta non si parlasse di seggi ma di candidabilità; in altri termini, la posta in gioco non era di certo il risultato, ma una condizione di possibile successo alle cariche elettive.

b) La modifica dell'articolo 51 della Costituzione

Dopo la sentenza della Corte costituzionale del 1995 si pose la questione della necessità di modificare la Costituzione in modo da consentire interventi normativi sulle leggi elettorali che potessero incentivare la presenza delle donne negli organismi rappresentativi elettivi.

Si aprì allora una fase di revisione della Costituzione che culminò durante la XIV legislatura con la modifica dell'articolo 51. Ma già nella legislatura precedente erano state approvate due importanti leggi di rango costituzionale, concernenti le elezioni regionali: la legge costituzionale 31 gennaio 2001, n. 2, relativa all'elezione diretta dei presidenti delle regioni a statuto speciale e delle province autonome di Trento e Bolzano, che prevede disposizioni finalizzate alla promozione della parità di accesso alle consultazioni elettorali, al fine di conseguire l'equilibrio della rappresentanza dei sessi; la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, di modifica del Titolo V della Costituzione, che ha sostituito l'articolo 117 della Costituzione disponendo, tra l'altro 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 uomini e donne alle cariche elettive».

È, infine, intervenuta la legge costituzionale 30 maggio 2003, n. 1, che ha modificato l'articolo 51 della Costituzione prevedendo che, al fine di rendere effettiva la parità di accesso agli uffici pubblici e alle cariche elettive, la Repubblica promuove con appositi provvedimenti le pari opportunità tra donne e uomini.

Il nuovo testo sembra chiaramente volto a superare la contrarietà del giudice delle leggi nei confronti delle azioni positive elettorali, proprio per il loro contrasto con il testo originario dell'articolo che imponeva l'uguaglianza formale tra donne e uomini in tema di elettorato passivo. La preoccupazione di superare l'orientamento restrittivo della Corte emerge con chiarezza proprio dalla relazione parlamentare di accompagnamento alla proposta di legge costituzionale dell'onorevole Elena Montecchi, le cui argomentazioni

sono orientate a rispondere alle obiezioni contenute nella sentenza n. 422 del 1995. Si precisa, infatti, che la modifica proposta ha il fine di promuovere un'uguaglianza di opportunità tra cittadini senza predeterminare alcuna garanzia di risultato e che la correzione degli squilibri nella rappresentanza è volta ad integrare la disciplina costituzionale a quelle distorsioni che impediscono ad una rappresentanza ideale di diventare effettiva. Si sottolinea, infine, il carattere elastico della nuova norma costituzionale – una «norma-ombrello» che lascia al Parlamento la scelta sui mezzi più idonei per realizzare l'obiettivo – e la natura necessariamente temporanea delle misure positive che saranno adottate.

Queste riforme hanno riguardato, quindi, sia il legislatore regionale sia quello statale ed hanno riaperto la discussione sull'ammissibilità, alla luce dei nuovi principi costituzionali, delle cosiddette misure positive forti, come le quote di riserva nelle liste elettorali.

c) La sentenza n. 49 del 2003

Con la sentenza n. 49 del 2003, la Corte sembra aver rivisto il proprio orientamento, in considerazione del mutato quadro costituzionale di riferimento, tanto che alcuni commentatori hanno parlato di vero e proprio *revirement* giurisprudenziale, o di una decisione di *overruling*, non ravvisando profili di illegittimità costituzionale sulle stesse norme che nel 1995 erano state dichiarate incostituzionali con argomentazioni opposte.

La Corte respinse il ricorso presentato dal Governo contro la legge n. 21 del 2003 della Regione Valle d'Aosta, con il quale si impugnavano, in base al vecchio testo degli articoli 3 e 51 della Costituzione, le norme secondo cui le liste per l'elezione del consiglio regionale devono comprendere candidati di entrambi i sessi e, qualora non rispettino questo criterio, devono essere dichiarate invalide dall'ufficio elettorale regionale. Il ricorso governativo si limitava a richiamare gli argomenti della sentenza n. 422 del 1995, senza tenere in alcun conto le modifiche del quadro costituzionale nel frattempo intervenute.

Diversamente da quanto affermato nel 1995, il giudice delle leggi nel 2003, esclude che la norma oggetto di contestazione incida direttamente sui diritti fondamentali dei cittadini con effetti di carattere discriminatorio, precisando che l'obbligo imposto dalla legge, e la conseguente sanzione d'invalidità, concernono solo le liste e i soggetti che le presentano. L'asse è così spostato dal diritto di elettorato passivo al vincolo gravante sui soggetti che presentano

le liste – in primo luogo, i partiti politici – e si giustifica pienamente alla luce delle nuove previsioni costituzionali relative alle regioni. Già nella sentenza n. 422 si invitavano i partiti a prevedere misure volontarie 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 indicata dalla Costituzione può essere perseguita come effetto di un vincolo di legge. In definitiva, si tratta solo di un criterio di selezione delle candidature: le disposizioni impugnate 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 fa propria la distinzione proposta da Lorenza Carlassarre tra azioni positive e norme antidiscriminatorie ⁽⁸²⁾: mentre le prime si sostanziano in un trattamento disuguale e postulano l'attribuzione di un particolare vantaggio ad un gruppo soltanto, le seconde si limitano ad assicurare ai cittadini di entrambi i sessi la partecipazione alle competizioni elettorali, senza privilegi o favori, secondo un modello di formulazione normativa neutrale. Questa precisazione ha lo scopo di evitare, secondo quanto evidenziato da Giuditta Brunelli ⁽⁸³⁾, la pericolosa apertura di una breccia nella generalità e universalità della rappresentanza politica, che rischierebbe di attivare un meccanismo incontrollabile, per la possibilità che qualsiasi soggetto debole o minoritario chieda protezione o promozione legislativa attraverso misure positive. La distinzione operata dalla Corte, tra azioni positive tradizionali e norme antidiscriminatorie, che investono solo il tema della parità dei sessi, si propone quindi di evitare una simile deriva.

Infine, la previsione contenuta nella norma impugnata (la necessità che nelle liste siano presenti entrambi i sessi, basta dunque anche una sola donna o un solo uomo per rispettare l'obbligo legislativo) viene definita come «misura minima» di non discriminazione. Ciò da un lato conferma che siamo nell'ambito delle norme antidiscriminatorie, non delle azioni positive, dall'altro, fa intendere (attraverso l'uso dell'aggettivo «minima») che non è affatto esclusa l'ammissibilità di interventi anche più incisivi.

Questi sono in sintesi i caratteri profondamente innovativi della sentenza. Sono inoltre ribaditi alcuni concetti che derivano direttamente dalla pronuncia del 1995, i quali marcano la continuità della giurisprudenza costituzionale in questa materia. Il vincolo imposto dalla legge, relativo

soltanto alla fase anteriore alla competizione elettorale, non è in contrasto con la Costituzione in quanto non incide in alcun modo sui diritti dei cittadini, sulla libertà di voto degli elettori, sulla parità di *chance* delle liste dei candidati e delle candidate nella competizione elettorale, sul carattere unitario della rappresentanza elettiva.

Emerge, come sempre, un problema di «misura e di ragionevole bilanciamento» tra i principi costituzionali coinvolti: l'uguale accesso di donne e uomini alle cariche elettive, la libertà di scelta dell'elettore, la natura necessariamente unitaria della rappresentanza politica.

Per questi motivi, la Corte non ha ritenuto costituzionalmente illegittima la disciplina prevista dalla legge della Valle d'Aosta, anche se ha tenuto a precisare che il vincolo imposto non incide in modo significativo sulla realizzazione di un riequilibrio nella composizione per sesso della rappresentanza. In sostanza, per la Corte la disposizione non è viziata in quanto non incide sul contenuto dei diritti politici e non rappresenta una misura *result oriented* ⁽⁸⁴⁾.

La sentenza n. 49 del 2003 precede l'entrata in vigore del nuovo articolo 51 della Costituzione, anzi, nella motivazione non si fa alcun riferimento alla riforma costituzionale ancora *in fieri* al momento della pronuncia, né all'articolo 23 della Carta di Nizza, già applicato dalla Corte costituzionale e dai giudici ordinari. Si tratta di una scelta coraggiosa ⁽⁸⁵⁾, il giudice costituzionale affronta il cuore del problema, ribaltando il ragionamento alla base della sentenza n. 422 del 1995: la decisione impugnata introduce un riferimento neutro («ambo i sessi») e, incidendo soltanto sulla formazione delle liste, non violerebbe gli articoli 3 e 51 della Costituzione. Essa, infatti, inciderebbe soltanto sull'accesso alla competizione elettorale e non sarebbe neppure in grado di stabilire un vincolo tra elettori ed eletti, vincolo che sarebbe escluso dal principio della rappresentanza unitaria classicamente inteso.

Dopo l'approvazione del nuovo testo dell'articolo 51 della Costituzione, la stessa logica è stata seguita dalla Corte costituzionale nell'ordinanza n. 39 del 2005 che ha dichiarato la manifesta inammissibilità della questione di legittimità costituzionale sollevata dal Consiglio di Stato su una disposizione del decreto legislativo n. 29 del 1993, secondo cui almeno un terzo dei posti dei componenti delle commissioni di concorso per gli impieghi nelle pubbliche amministrazioni è riservato alle donne. Secondo il giudice amministrativo, questa previsione sarebbe in contrasto con gli articoli 3 e 51 della Costituzione e con quanto stabilito dalla Corte nella sentenza n. 422 del

1995, con la quale era stata dichiarata l'illegittimità delle norme che imponevano la presenza di candidati di entrambi i sessi nelle liste elettorali. La Corte, con l'ordinanza n. 39 del 2005, dichiara la questione manifestamente inammissibile, perché il Consiglio di Stato non ha tenuto in alcun conto né l'evoluzione della giurisprudenza costituzionale (sentenza n. 49 del 2003), né la sopravvenuta modifica dell'articolo 51 della Costituzione. Il giudice costituzionale riafferma la necessità di adottare provvedimenti di promozione delle pari opportunità in tutti i settori del vivere collettivo. Sono così smentite quelle opinioni dottrinali che assimilavano la revisione costituzionale a esortazioni prive di ogni efficacia concreta. Il mutamento esiste e incide in maniera significativa nell'ordinamento.

3.4 - La nuova legge per l'elezione del Parlamento europeo

La prima attuazione del nuovo dettato costituzionale contenuto all'articolo 51 è costituita dalla legge n. 90 del 2004 ⁽⁸⁶⁾ che, in seguito alla modifica delle norme europee in materia, ha riformato la legge per l'elezione dei rappresentanti italiani al Parlamento europeo.

La legge n. 90, all'articolo 3 ⁽⁸⁷⁾, contempla, con esclusivo riferimento alle elezioni europee e per un periodo di tempo limitato alle prime due elezioni del Parlamento europeo successive all'entrata in vigore della legge, l'inammissibilità delle liste di candidati nelle quali non siano presenti candidati di entrambi i sessi. L'articolo stabilisce inoltre che nelle liste di candidati presentate, nessuno dei due sessi possa essere rappresentato in misura superiore ai due terzi dei candidati. Per i movimenti o partiti politici che non abbiano rispettato questa disposizione, il contributo alle spese elettorali corrisposto dallo Stato, ai sensi della legge n. 157 del 1999, è ridotto fino a un massimo della metà, in misura direttamente proporzionale al numero dei candidati in eccesso rispetto al numero consentito. La norma attribuisce, invece, un premio alle altre liste; la somma eventualmente assegnata loro è derivante dalla riduzione del rimborso effettuata a carico dei partiti e dei gruppi politici che non hanno rispettato nelle candidature il rapporto proporzionale fra i due sessi. La maggiorazione è assegnata ai partiti o ai gruppi politici per i quali la quota dei candidati eletti di ciascuno dei due sessi sia superiore ad un terzo del totale dei candidati eletti.

Il numero delle donne italiane elette al Parlamento europeo è quasi raddoppiato nelle elezioni della primavera del 2004 (le prime dopo

l'introduzione delle quote) passando da otto donne nella V legislatura (1999 - 2004) a quindici nella VI. Si consideri, inoltre, che il numero dei seggi spettanti all'Italia è diminuito, passando da 87 nella V legislatura a 78, in conseguenza dell'ingresso di dieci nuovi Paesi. In termini percentuali, la componente femminile è passata dunque dal 9,2 per cento al 19,2 per cento.

4 - La normativa in materia di pari opportunità nell'accesso alle cariche elettive in alcuni Stati europei

La riserva di quote per la rappresentanza femminile nelle assemblee elettive, e più in generale gli istituti volti al riequilibrio della rappresentanza di genere, sono stati argomenti estremamente dibattuti nei diversi paesi europei. Il termine "quote", infatti, può essere riferito ad una molteplicità di fenomeni spesso molto diversi tra loro. In primo luogo, sistemi di quote possono essere liberamente scelti dai partiti o imposti per legge. In questo caso, possono riguardare le potenziali candidate, le candidate effettive o le elette. L'ultima ipotesi, quella di un certo numero di seggi riservati alle donne (come avviene in Uganda, nel cui parlamento vi sono posti riservati anche ai giovani, ai disabili, agli operai e alle Forze armate ⁽⁸⁸⁾), si pone in radicale contrasto con i principi della democrazia liberale, caratterizzata dall'uguaglianza dei punti di partenza e non dalla garanzia dei risultati, e dalla libertà di scelta degli elettori.

D'altra parte, le quote possono svolgere una fondamentale funzione, nel breve-medio periodo, dei processi di democratizzazione nei paesi in via di sviluppo (come accade per i seggi riservati alle donne nei consigli locali di Bangladesh, India e Pakistan) e nei paesi che escono dai conflitti armati (Iraq e Afghanistan).

Si analizzeranno di seguito alcune esperienze europee distinguendo tra paesi che applicano le quote di genere in base a disposizioni di legge e quelli in cui le quote sono liberamente scelte dai partiti politici.

4.1 - Il modello francese: la legislazione sulle quote

a) La Francia

In passato le quote furono sperimentate solo per le elezioni regionali ed europee per le quali veniva utilizzato il sistema proporzionale. Nel 1974 il

Partito socialista francese per la prima riservò il 10 per cento delle candidature alle donne e in seguito elevò questa soglia al 15 per cento nel 1977 e al 30 per cento nel 1990, applicando tale quota di lista anche nelle elezioni parlamentari del 1996. Il dibattito sviluppatosi sull'incremento della rappresentanza femminile portò all'approvazione di una prima legge sulle quote, relativa alle elezioni dei consiglieri municipali, in base alla quale le liste di partito non potevano avere più del 75 per cento di candidati dello stesso sesso.

Tuttavia, il Consiglio costituzionale nel 1982 ⁽⁹⁰⁾, analogamente a quanto fece la Corte costituzionale in Italia nel 1995, cancellò tale previsione in quanto incostituzionale per violazione dell'articolo 3 della Costituzione del 1958 ⁽⁹¹⁾ e dell'articolo 6 della Dichiarazione del 1789 ⁽⁹²⁾: secondo il Consiglio, la qualità di cittadino comporta il diritto di voto e di eleggibilità per tutti coloro i quali non siano esclusi per ragioni di età, di incapacità o di nazionalità, o per una ragione intesa a conservare la libertà di elezione o l'indipendenza dell'eletto. Tali principi di valore costituzionale escludono qualunque divisione in categorie degli elettori e dei candidati. Una distinzione dei candidati in ragione del sesso è pertanto contraria, secondo la decisione del Consiglio costituzionale, a tali principi.

Nel 1998 il Consiglio pervenne alle stesse conclusioni ⁽⁹³⁾ con riferimento alle elezioni regionali. Nello stesso anno però, su impulso del Governo Jospin, la Costituzione francese fu modificata aggiungendo un comma all'articolo 3 che così dispone: «La legge favorisce l'eguale accesso delle donne e degli uomini ai mandati elettorali e alle funzioni elettive». Fu modificato anche l'articolo 4 della Costituzione, relativo ai partiti politici con la previsione secondo cui «Essi contribuiscono all'attuazione del principio enunciato all'ultimo comma dell'articolo 3 alle condizioni stabilite dalla legge».

In seguito a questa riforma costituzionale fu approvata la legge ordinaria n. 585 del 1999 che ha istituito, presso ciascuna assemblea, delegazioni parlamentari sui diritti delle donne e sull'uguaglianza di possibilità tra i sessi, con poteri consultivi e con lo specifico compito di informare le assemblee elettive della politica del Governo in materia.

Ancora più significativa è la legge n. 493 del 2000, la cosiddetta legge sulla parità, che prevede misure diverse a seconda del sistema elettorale di riferimento. Ha lo scopo di assicurare la tendenziale parità numerica tra uomini e donne per le candidature per le elezioni a scrutinio di lista e a rappresentanza proporzionale: nelle elezioni municipali (per i comuni sopra i 3500 abitanti), regionali, del Senato (nei dipartimenti che comportano almeno tre senatori ⁽⁹⁴⁾ e del Parlamento europeo, lo scarto su ogni lista tra il

numero di candidati di ciascun sesso non può essere superiore a uno. Questa regola implica, nel caso delle elezioni del Senato e del Parlamento europeo, la soluzione cosiddetta *tic-tac* (alternanza uomo-donna, o viceversa, nelle liste), mentre, negli altri casi si prevede un pari numero di candidature per blocchi di sei (tre uomini e tre donne collocati liberamente all'interno di ciascun blocco dalle forze politiche). Per le elezioni dell'Assemblea nazionale il finanziamento pubblico è volto ad incentivare le candidature femminili, poiché viene proporzionalmente ridotto nella misura in cui uno dei due sessi sia sottorappresentato nelle liste. Il Consiglio costituzionale ha poi riconosciuto la compatibilità con la Costituzione francese di queste riforme tendenti a favorire la parità di accesso alle cariche elettive. Come si vede, il vincolo alla formazione paritaria delle liste riguarda solo le elezioni con sistema proporzionale (rappresentanti del Senato nei dipartimenti che eleggono più di quattro senatori; elezioni europee; elezioni regionali e municipali per i comuni superiori a 3500 abitanti). Le liste che non rispettano l'obbligo previsto dalla legge non sono ammesse alla competizione elettorale.

Si prevede, invece, una sanzione finanziaria per i partiti che non rispettino il principio di parità nelle elezioni dell'Assemblea nazionale, che si svolgono con sistema maggioritario a doppio turno.

I risultati elettorali conseguenti alle nuove regole variarono molto soprattutto per la diversità dei sistemi elettorali predisposti per i diversi livelli territoriali ⁽⁹⁵⁾. Nelle elezioni municipali del 2001 la percentuale di donne elette salì dal 22 al 47,5 per cento dei consiglieri comunali. Le elezioni del Senato, che si sono svolte sempre nel 2001, hanno registrato invece un risultato più modesto, poiché il numero delle senatrici è salito da 20 a 35 seggi su un totale di 320 seggi. Assai deludenti furono anche i risultati delle elezioni dell'Assemblea nazionale del 2002 che videro elette solo il 12,3 per cento di donne. Risulta chiaro dai diversi risultati delle elezioni francesi a livello nazionale e locale, che soltanto i vincoli relativi alla composizione delle liste sono in grado di determinare risultati efficaci, forzando un contesto politico e culturale in cui non sono del tutto scomparse le difficoltà per l'ingresso delle donne in politica.

Questa evidente discrasia dei risultati trova spiegazione nella diversa normativa applicata ai due ambiti, decisamente più penalizzante a livello locale per i partiti che non si fossero adeguati alle nuove disposizioni nella formazione delle liste elettorali. I partiti, inoltre, a seconda della loro consistenza elettorale, hanno diversamente ottemperato alle disposizioni della legge sulla parità: quelli minori, che avevano ridotte possibilità di vittoria al

secondo turno, avevano maggiore interesse ad assicurarsi i previsti incentivi economici al primo turno, mentre i partiti maggiori non avevano interesse a “sacrificare” candidati maschili al primo turno e hanno cercato di recuperare al secondo alcuni seggi per la rappresentanza femminile ⁽⁹⁶⁾. Considerato dunque il limitato campo di applicazione alle elezioni nazionali, la legge sulla parità in Francia non ha prodotto risultati significativi in termini di aumento della rappresentanza di genere. Il successo più significativo a livello locale, dove le regole erano relativamente più stringenti, è stato tuttavia limitato dal fatto che la legge non si applica ai centri con meno di 3500 abitanti, che in Francia rappresentano il 93 per cento dei comuni ed eleggono l’85 per cento dei consiglieri a livello territoriale. Nonostante ciò, la rappresentanza femminile è arrivata in Francia al 30 per cento degli eletti e le donne occupano il 33 per cento dei posti governo a livello locale ⁽⁹⁷⁾.

Dopo le elezioni nazionali del 2002, il nuovo Governo di sinistra avviò la discussione sulle riforme che avrebbero nei fatti annullato gli effetti della legge di parità, comprendendo il sistema di elezione dei rappresentanti nelle elezioni regionali ed europee. Nel 2003 è stata approvata una nuova legge che prevede l’alternanza tra donne e uomini nelle liste per le elezioni regionali. L’evoluzione della discussione evidenzia la natura sistemica delle riforme in materia di parità che sono connesse ai molteplici sistemi di votazione e tengono specificamente conto degli effetti ai vari livelli di applicazione. Il dibattito sulle quote in Francia è stato profondamente influenzato dal modello repubblicano universalistico di cittadinanza che, come visto nel primo capitolo, è teoricamente contrario a qualsiasi tipo di differenziazione della rappresentanza. Per questi motivi anche i fautori delle quote in Francia hanno ridefinito le loro proposte di riforma elettorale, al fine di ottenere un consenso pressoché unanime da parte dei due rami del Parlamento. Nelle elezioni dell’Assemblea nazionale del 2007 la rappresentanza femminile è aumentata al 18,5 per cento, anche se analogamente all’Italia, la Francia si colloca nella fascia inferiore dei paesi europei quanto a presenza di donne nelle istituzioni parlamentari.

Alla luce di questa breve ricostruzione dell’esperienza francese risulta altresì evidente che la scelta di prevedere quote con provvedimenti legislativi, constatato l’insuccesso meccanismi più “leggeri”, quali le scelte volontarie dei partiti di inserire all’interno delle liste una determinata percentuale di candidate, ha finora rappresentato la strada più efficace per consentire, sia pure senza risultati eclatanti, un aumento della rappresentanza femminile nelle istituzioni e nella politica.

b) Il Belgio

Il Belgio adotta un sistema elettorale proporzionale e, come risultato della divisione linguistica all'interno della nazione, ha un sistema di partiti caratterizzato essenzialmente dalla presenza di dieci partiti politici dall'estrema sinistra all'estrema destra, associati con i diversi gruppi linguistici.

Le quote furono utilizzate per la prima volta nel 1985, quando il Partito liberale fiammingo inserì nelle proprie liste il 20 per cento di candidate; l'esempio fu progressivamente seguito dagli altri partiti belgi che prevedero differenti soglie di rappresentanza femminile all'interno delle loro liste.

Il primo provvedimento in materia di rappresentanza di genere fu approvato dal Parlamento belga nel maggio 1994; esso stabiliva che le donne avrebbero rappresentato il 25 per cento di tutte le liste elettorali fino al 1999 per salire al 33,3 per cento nelle elezioni successive a tale data.

Il parere del Consiglio di Stato, emesso all'epoca della presentazione del disegno di legge, aveva sottolineato l'esigenza di fornire una base costituzionale alle disposizioni tendenti ad assicurare la presenza femminile nelle liste elettorali. In quell'occasione, il Consiglio di Stato aveva osservato come le regole per una presenza equilibrata di candidati dei due sessi e le sanzioni presenti nel disegno di legge potessero inficiare il diritto ad essere candidato e il diritto all'elettorato passivo.

Si era, quindi, evidenziata l'opportunità di procedere ad una revisione della Costituzione per poter introdurre in modo espreso, il principio di una rappresentanza equilibrata di uomini e donne nelle liste elettorali.

Per questo motivo, nel 2002 sono state approvate due modifiche al testo costituzionale, che intervengono sull'articolo 10 e aggiungono un comma all'articolo 11, garantendo rispettivamente l'uguaglianza tra uomini e donne, demandando alla legge la regolamentazione delle garanzie di uguale accesso ai mandati elettivi e pubblici, e prevedendo la presenza di persone di sesso diverso nel Consiglio dei ministri e nei governi delle comunità locali e delle regioni.

La giurisprudenza della Corte di arbitraggio belga ha dichiarato ammissibili azioni di «ineguaglianza correttiva», quando si constati un'ineguaglianza manifesta, nel caso in cui si voglia perseguire il superamento di tale disuguaglianza, allorché le misure siano di carattere transitorio e non ledano diritti altrui.

La riforma della Costituzione ha aperto la strada, tra il 2002 e il 2003, all'approvazione di una serie di leggi finalizzate ad assicurare un'uguale presenza di uomini e donne nelle liste di candidati alle elezioni ⁽⁹⁸⁾, particolarmente in testa di lista.

Una legge del 2002 ha inoltre modificato la disciplina del codice elettorale del 1994, stabilendo una rappresentanza tendenzialmente paritaria dei due sessi all'interno delle liste (lo scarto non può essere superiore a uno) e prevedendo che i primi due candidati di ciascuna lista debbano essere di sesso differente. In seguito all'approvazione di una nuova legge sull'uguaglianza tra donne e uomini, il Parlamento nel 2002 modificò la legge sulle quote nel senso di aumentare la rappresentanza femminile nelle liste al 50 per cento.

In Belgio, la discussione sulle quote di genere è stata senza dubbio favorita da una lunga tradizione di attenzione ai diversi gruppi sociali, cosa che si è concretizzata, ad esempio, nella riserva di seggi a favore dei rappresentanti degli idiomi fiammingo, francese e tedesco per assicurare la loro presenza in tutte le istituzioni elettive. Per incrementare la rappresentanza femminile, tuttavia, non si pensò mai ad una riserva di seggi che garantisce un certo numero di posti in Parlamento indipendentemente dai risultati elettorali, come nel caso dei gruppi linguistici ⁽⁹⁹⁾, ma – come visto – si è nel tempo succeduta l'adozione di quote stabilite volontariamente dai partiti politici o previste per legge. Entrambe queste modalità, favorite dal sistema elettorale proporzionale, si sono reciprocamente influenzate nell'accrescimento della rappresentanza femminile ⁽¹⁰⁰⁾.

Le nuove regole hanno favorito l'incremento donne elette nelle successive votazioni del 2003 al 35,3 per cento, mentre le ultime elezioni, svoltesi nel giugno 2007, hanno invece registrato una lieve flessione della rappresentanza femminile che si è posizionata al 34,7 per cento sul totale dei seggi della Camera dei rappresentanti ⁽¹⁰¹⁾. Questi risultati, tuttavia, sono ancora lontani dall'obiettivo del 50 per cento essenzialmente per due motivi. Da un lato, il principio dell'alternanza si applica solo alla testa di lista, lasciando alla libera scelta dei partiti il posizionamento dei candidati nei posti successivi; dall'altro, la nuova riforma elettorale ha ridotto i distretti da venti ad undici, incrementando in tal modo il numero dei seggi disponibili in ciascuno. Ciò paradossalmente ha ridotto il numero dei seggi soggetti a rigida regolazione dell'alternanza tra candidati di sesso diverso e depotenziato l'efficacia del nuovo sistema di quote.

c) Il Portogallo

Norme costituzionali volte alla promozione dell'uguaglianza tra i sessi nell'esercizio dei diritti politici e sociali si ritrovano nella Costituzione del Portogallo.

In questo paese, a seguito della revisione della Costituzione risalente al 1997, che ha previsto la possibilità di promuovere con legge la parità tra i sessi (articolo 109), è stato tuttavia respinto nel marzo 1999 dall'Assemblea della Repubblica un disegno di legge di iniziativa governativa che riservava quote di rappresentanza femminile nelle liste dei candidati alle elezioni europee e politiche. Al riguardo, Andrea Deffenu ⁽¹⁰²⁾ osserva che, contro la legge introduttiva delle quote, si è opposta la maggior parte della stampa portoghese, e anche la maggioranza delle donne parlamentari, a parte le deputate socialiste promotrici di un'analogo proposta di legge, ha espresso voto contrario. Solo nel mese di luglio 2006, il Parlamento portoghese ha approvato una legge sulle quote che stabilisce, per le elezioni del Parlamento nazionale, del Parlamento europeo e delle amministrazioni locali, che il sesso sottorappresentato debba essere raggiungere almeno il 33 per cento di candidati nelle liste elettorali. Sono altresì previste sanzioni per i partiti che presentino liste non conformi alle disposizioni previste dalla legge. Nelle ultime elezioni politiche, svoltesi nel 2005, sono state elette 44 donne su 226 seggi, pari al 19,5 per cento ⁽¹⁰³⁾.

d) La Grecia

In Grecia, la riforma costituzionale del 2001, che ha toccato una grande quantità di articoli, ha introdotto il principio delle pari opportunità, modificando l'articolo 116, il cui secondo comma ora recita: «l'adozione di misure positive per promuovere l'uguaglianza tra uomini e donne non costituisce discriminazione di sesso. Lo stato provvederà all'eliminazione delle ineguaglianze attualmente esistenti, specialmente di quelle a danno delle donne». Una legge del 2001 ha introdotto in Grecia, unicamente per le elezioni locali, un sistema di quote per le candidature di genere: la legge prevede che il numero dei candidati di sesso corrisponda ad almeno un terzo del totale dei candidati di ogni lista. Tra i partiti solo il Movimento socialista panellenico ha stabilito che le proprie liste di candidati debbano rappresentare almeno il 40 per cento di candidati per ciascun sesso. Nelle elezioni del 2004 sono state elette 39 donne su 300 seggi disponibili (13 per cento) ⁽¹⁰⁴⁾.

e) La Spagna

Una menzione particolare merita la legge di parità spagnola, approvata dal Congresso dei deputati il 15 marzo 2007. Essa prevede un obbligo di partecipazione nell'impresa e nelle amministrazioni, nonché nella rappresentanza politica a tutti i livelli territoriali. L'obbligo consiste in una percentuale garantita di componenti per sesso del 40 per cento e massima del 60 per cento. La legge recepisce le direttive europee per garantire l'uguaglianza e la parità effettiva tra i sessi nel mondo del lavoro e nella politica. Specifiche disposizioni sulle quote sono contenute nelle leggi regionali e da marzo 2007 molte comunità autonome, quali le Isole Baleari, la Castiglia, l'Andalusia e i Paesi Baschi hanno previsto le quote per le elezioni regionali ⁽¹⁰⁵⁾. Il provvedimento prevede inoltre sanzioni piuttosto rigorose per i partiti che non rispettino le indicazioni della legge sulla parità nella formazione delle liste elettorali. Fin dal 1997 il Partito socialista spagnolo dei lavoratori e la Sinistra unita hanno previsto quote di lista di almeno il 40 per cento di rappresentanti per ciascun sesso e misure analoghe sono state adottate negli anni successivi da altri partiti spagnoli. I partiti conservatori non hanno introdotto quote interne, ma alcuni di essi hanno fissato obiettivi e utilizzato meccanismi cosiddetti di *soft quotas* per accrescere la rappresentanza femminile. Vale la pena sottolineare che la recente legislazione sulla parità appena richiamata è stata approvata da un parlamento che, nelle ultime elezioni del 2004, ha registrato un forte successo in termini di rappresentanza femminile con il 36 per cento di donne elette al Congresso dei deputati.

*4.2 - Le quote negli statuti dei partiti**La Germania*

In Germania nel 1994 è stata introdotta una disposizione costituzionale secondo la quale lo Stato promuove la realizzazione effettiva dell'uguaglianza dei diritti tra i sessi ed agisce per l'eliminazione delle disparità esistenti.

Come è noto, in Germania vige un sistema elettorale misto a base essenzialmente proporzionale che combina anche elementi maggioritari; le

quote sono state introdotte limitatamente ai candidati eletti con sistema proporzionale. I verdi per primi nel 1983 hanno stabilito che nelle loro liste ciascun sesso dovesse essere rappresentato nella misura del 50 per cento; hanno previsto altresì che le liste elettorali fossero formate alternando una donna e un uomo e riservando alle prime i numeri dispari. Il Partito socialdemocratico (SPD) ha adottato per la prima volta nel 1990 un sistema di quote di lista, prevedendo inizialmente il 25 per cento di rappresentanza di ciascun sesso, che salì al 33 per cento nel 1994 e al 40 per cento nel 1998. Lo statuto della SPD, modificato nel 2002, prevede che per le elezioni al Parlamento europeo, del Bundestag, del Parlamento dei Lander e dei comuni, nonché negli organi di partito, nessun sesso possa essere rappresentato in misura inferiore al 40 per cento dei posti. Il Partito cristiano democratico (CDU), al cui interno fu molto dibattuta l'ammissibilità di un sistema di quote, nel 1996 stabilì un *quorum* ⁽¹⁰⁶⁾ del 33 per cento riservato alla rappresentanza di genere all'interno delle proprie liste di candidati ⁽¹⁰⁷⁾.

Dopo la riunificazione con la Germania dell'Est, anche il Partito del socialismo democratico (PDS) ha previsto quote di lista nella misura del 50 per cento, sebbene questa decisione fosse inserita all'interno di un diverso scenario di dinamiche politiche.

È interessante notare che inizialmente le donne tedesche si opposero all'adozione di un sistema di quote di genere e negli anni '70 le iscritte alla SPD votarono contro la sua introduzione nelle liste del partito. Negli anni '90 le donne della CDU mostrarono invece un atteggiamento ambivalente nei confronti della proposta del leader Helmut Kohl di inserire le quote nell'agenda del partito.

L'accesso dibattito che si sviluppò nel paese (cui fu dato un notevole contributo anche dal forte impatto che ebbe sulle donne la riunificazione della Germania dell'Est) sulla rappresentanza di genere e l'esempio dei partiti che avevano adottato un sistema di quote portarono tutti i partiti – tranne l'Unione cristiano-sociale (CSU) e il Libero partito democratico (FDP) – ad applicare le quote di genere alle procedure di selezione dei loro candidati, secondo un sistema differenziato nelle percentuali dei posti riservati al sesso sottorappresentato. Nelle elezioni del 2005, le donne elette al Bundestag sono risultate pari al 32,6 per cento.

4.3 - *La via anglosassone: il Regno Unito*

Il Regno Unito rappresenta una variante non rappresentabile nei modelli sopra illustrati perché ha individuato un percorso originale per incrementare la rappresentanza femminile. Sono state, infatti, adottate forme inedite di azioni positive ritagliate sulle caratteristiche del sistema maggioritario uninominale. Si è reso tuttavia necessario un intervento legislativo per consentire ai partiti politici l'utilizzo di queste misure, superando gli ostacoli che si erano presentati in sede giudiziaria.

Nel Regno Unito, fino a poco tempo fa, il confronto politico si svolgeva essenzialmente tra il Partito laburista e quello conservatore. Altre formazioni politiche, ancorché presenti nell'House of Commons, non erano in grado di sostenere la sfida dei due partiti maggiori. Tuttavia, negli anni '90, sono gradualmente aumentati i seggi e i voti del Partito liberaldemocratico.

Per la tipologia del sistema elettorale uninominale, le quote sono state applicate non a liste di partito, ma a *shortlists* o a possibili candidature nei singoli distretti elettorali e furono previste per la prima volta nel 1981 dal Social democratic party (SDP), che inserì almeno una donna in ogni *shortlist*. La rappresentanza fu elevata a due donne prima delle elezioni del 1983, e quando l'SDP si unì al Liberal party nel 1988, fu confermato questo orientamento favorevole alla rappresentanza di genere.

Nel 1987 il Labour party stabilì che nei distretti in cui era stata nominata una donna, dovesse essere inserita almeno una donna nella *shortlist* della circoscrizione elettorale. Nel 1990 il congresso del partito decise di riservare alle donne una quota del 40 per cento per tutte le posizioni interne al partito stesso e si fissò l'obiettivo di raggiungere il 50 per cento di rappresentanza femminile all'interno delle delegazioni di partito nelle istituzioni parlamentari in un periodo di tempo di dieci anni o di tre tornate elettorali. Tuttavia, queste misure non produssero un aumento della rappresentanza nelle successive elezioni politiche e, nel 1993, il Labour party rafforzò le sue scelte a favore della rappresentanza femminile richiedendo che fossero presentate *shortlists* di sole donne per selezionare candidate nella metà dei seggi vacanti che il partito aveva probabilità di vincere. In quei collegi veniva così garantita la candidatura femminile e, in quelli "sicuri", era di fatto garantita anche l'elezione. Nelle elezioni del 1997, che registrarono una schiacciante vittoria del Labour, il forte incremento del numero di donne tra i deputati laburisti contribuì in maniera decisiva all'aumento della percentuale delle elette al Parlamento

di Westminster, portandola al 18,2 per cento rispetto al 9,2 per cento della legislatura precedente ⁽¹⁰⁸⁾. L'efficace misura utilizzata fu tuttavia impugnata da Peter Jenson che non era stato inserito nelle liste del Labour party a causa del sistema di *all women shortlists*. L'Industrial Tribunal di Leeds giudicò illegittime, per violazione del Sex Discrimination Act del 1975, le liste di candidati che escludono completamente un sesso a favore dell'altro.

Al contrario, il Partito conservatore non fece alcun tentativo di prevedere una maggiore presenza femminile tra i propri candidati, nonostante nei primi anni '80 fossero generalmente incluse almeno il 10 per cento di donne nelle liste di partito approvate.

Il dibattito sulle quote nel Regno Unito si è articolato sulle posizioni delle tre principali formazioni politiche. I liberali democratici hanno incentrato la loro riflessione sulle connessioni tra il principio di uguaglianza e la qualificazione dei candidati. Al loro interno, vi è stata una parte favorevole all'introduzione di misure per favorire la rappresentanza femminile nelle istituzioni; la parte contraria sosteneva che l'unico criterio di valutazione di un candidato deve essere basato sul merito.

La discussione all'interno del Labour party, generalmente favorevole alle quote, si è essenzialmente sviluppata su due argomentazioni: la prima è che l'aumento della rappresentanza femminile, oltre a consentire una positiva attuazione del principio di uguaglianza tra donne e uomini, presenta un impatto positivo sui processi di decisione politica; la seconda tiene conto della competizione elettorale, osservando che un maggiore coinvolgimento delle donne nelle fila del partito e nelle liste di candidati avrebbe offerto maggiori *chances* di vittoria, perché avrebbe ottenuto un maggior consenso presso l'elettorato femminile ⁽¹⁰⁹⁾.

I conservatori hanno mantenuto nel tempo una posizione nettamente contraria ad ogni azione positiva sul terreno delle quote ritenendo che rappresentino un meccanismo che danneggia le donne ed esclude il merito come criterio fondamentale di scelta di un candidato politico ⁽¹¹⁰⁾.

Nel 1998, durante il dibattito sulla devoluzione, molti membri del Parlamento proposero di modificare il Sex Discrimination Act per consentire esplicitamente l'utilizzo di azioni positive nella selezione di candidati per incarichi politici. Queste proposte emendative furono respinte, ma molti partiti in Scozia e in Galles adottarono misure di promozione della rappresentanza femminile nel nuovo Parlamento scozzese e nell'Assemblea nazionale del Galles. I partiti laburisti di Scozia e Galles

nel 1999 adottarono il *twinning*, sistema che prevede un gemellaggio tra collegi uninominali secondo un criterio geografico e sulla base delle medesime possibilità di vittoria. Nei due collegi gemellati sono candidati un uomo e una donna.

Il secondo partito in entrambe le regioni, rispettivamente lo Scottish national party (SNP) e il Plaid cymru, decisero invece di adottare quote di lista. Plaid cymru inserì candidate donne nella prima e terza posizione di ogni lista, mentre l'SNP incoraggiò i suoi rappresentanti locali a inserirle nei primi posti delle liste del partito. Un meccanismo efficiente che ha contribuito all'elezione del 37,2 per cento di donne al Parlamento scozzese e del 41,7 per cento in quello gallese. Le successive elezioni del 2003 portarono la rappresentanza femminile al 39 per cento in Scozia e al 50 per cento in Galles. Judith Squires ⁽¹¹¹⁾ ha evidenziato un dato molto interessante: i sistemi elettorali delle due Assemblee devolute sono di carattere misto e comprendono anche una parte proporzionale, basata su liste regionali. La percentuale maggiore di donne è stata eletta con il sistema uninominale, nonostante i sistemi proporzionali siano generalmente ritenuti più favorevoli alla rappresentanza femminile. Ciò si è verificato perché alcuni dei partiti vincitori dei seggi regionali hanno collocato le candidate in posizioni non vantaggiose all'interno delle liste. Inserire donne nelle liste, riservando loro posizioni con scarse probabilità di elezione, indebolisce fortemente le potenzialità paritarie del sistema proporzionale. Al contrario – osserva Giuditta Brunelli ⁽¹¹²⁾ – il buon rendimento di misure come *all women shortlists* e *twinning* mostra come un corretto atteggiamento pragmatico possa essere in grado di piegare anche il meccanismo maggioritario per eccellenza, quello inglese, alle esigenze del riequilibrio di genere della rappresentanza. Il *twinning* – osserva ancora la Brunelli – è utilizzabile laddove non vi siano parlamentari uscenti ricandidabili, situazione che si era verificata nel 1999 alle prime elezioni delle Assemblee gallese e scozzese. Esso è invece difficilmente proponibile quando vi siano posizioni consolidate e non fu infatti adottato nelle successive elezioni del 2003 nelle quali tuttavia la percentuale di donne elette continuò a crescere: 39,5 per cento al Parlamento scozzese e 50 per cento all'Assemblea nazionale del Galles. Nelle elezioni svoltesi nel 2007 la presenza di donne si è tuttavia consistentemente ridotta, scendendo al 33,3 per cento.

Questi sviluppi e la lieve diminuzione del numero delle donne elette nell'House of Commons nel 2001 suscitarono un nuovo dibattito sulla questione delle azioni positive che si concluse con la modifica del Sex

Discrimination Act nel 2002, che riguarda le elezioni parlamentari, europee, del Parlamento scozzese, dell'Assemblea nazionale del Galles e alcune elezioni locali. La legge consente l'adozione di alcune misure positive ed ha carattere temporaneo, essendo applicabile fino al 2015 (in questo periodo, dovranno svolgersi almeno tre elezioni per ciascuna delle istituzioni cui si applica la normativa) ⁽¹¹³⁾. Va sottolineato che la suddetta disciplina non è prescrittiva, potendo i partiti politici decidere le modalità per ridurre detta sperequazione.

Come osservato nell'interessante ricostruzione effettuata nel testo *Women, Quotas and Politics*, a cura di Drude Dahlerup ⁽¹¹⁴⁾, i molteplici livelli delle arene e del dibattito hanno complicato la storia e l'implementazione delle quote di genere nel Regno Unito. In tutti i partiti si è rivelata molto problematica l'adozione di quote nelle *shortlists* e, in alcuni casi, ha provocato la revoca delle misure di promozione della rappresentanza femminile. Inoltre, nonostante le opportunità offerte dalla modifica del Sex Discrimination Act del 2002, solo il Labour party ha mantenuto quote a favore delle donne. Le elezioni del 2005 hanno portato all'House of Commons 127 donne, pari al 19,7 per cento dei seggi ⁽¹¹⁵⁾.

4.4 - Le quote nei paesi nordeuropei

Nei paesi del Nord Europa le quote nelle liste elettorali furono inizialmente adottate, negli anni '70 e '80, dai partiti di sinistra e, in seguito, anche dalle altre formazioni politiche, su forte impulso dei movimenti femministi.

In Danimarca, il Partito socialista popolare e il Partito socialdemocratico introdussero quote che prevedevano il 40 per cento di rappresentanza femminile nelle loro strutture interne rispettivamente nel 1977 e nel 1983. Quote per liste di candidati alle elezioni furono introdotte dai medesimi partiti (anche se i socialdemocratici non hanno mai adottato un sistema di quote per le elezioni del parlamento nazionale, ma solo a livello territoriale) negli anni '80 e abbandonate a metà degli anni '90. In questo momento, in Danimarca non è previsto alcun sistema di quote. Nelle ultime elezioni politiche del febbraio 2005, sono state elette il 36,9 per cento di donne con sistema proporzionale di lista ⁽¹¹⁶⁾.

In Islanda, negli anni '80, il partito di sinistra introdusse una quota del 40 per cento di donne nelle sue strutture interne. Dal 1983 al 1999 fu attivo un partito di sole donne. Da allora tutte le formazioni politiche presenti in Islanda hanno

incrementato la rappresentanza femminile introducendo sistemi di quote con diversi livelli di formalizzazione, anche se, a causa del sistema elettorale con primarie aperte in cui la *leadership* dei partiti non controlla i processi di nomina dei candidati, i loro effetti sono stati depotenziati ⁽¹¹⁷⁾.

Attualmente l'Alleanza socialdemocratica, in cui sono confluite diverse formazioni politiche precedentemente riunite nel Fronte unito – tra le quali il Partito delle donne – ha introdotto nel 2002 una quota del 40 per cento di rappresentanza femminile. Il medesimo sistema di quote è stato adottato nel 1996 dal Partito progressista, mentre il Partito dei verdi ha previsto una quota del 50 per cento di donne all'interno delle proprie liste. Nelle elezioni svoltesi nel maggio 2007, sono state elette il 31,7 per cento di donne ⁽¹¹⁸⁾.

In Finlandia, paese in cui il sistema dei partiti è tradizionalmente molto forte e le organizzazioni femminili molto efficienti, non è stato mai adottato il meccanismo delle quote per le elezioni politiche, secondo una modalità del tutto contrastante con il loro diffuso utilizzo negli organi direttivi e collegiali dell'amministrazione pubblica sia nazionali sia locali. In questo caso, la nomina dei candidati è regolata dalla legge che delega la loro selezione ai partiti locali, in quanto una legislazione nazionale sulle quote è avvertita come un elemento destabilizzante per il sistema dei partiti ⁽¹¹⁹⁾. Con il 42 per cento di donne elette nelle ultime elezioni svoltesi nel mese di marzo 2007, la Finlandia si colloca al terzo posto nella classifica mondiale dei parlamenti con riferimento alla rappresentanza femminile, dopo Rwanda e Svezia ⁽¹²⁰⁾.

In Norvegia le quote furono introdotte per la prima volta nel 1975 dai partiti socialista e liberale; successivamente, negli anni '80, quasi tutti i principali partiti adottarono un sistema di quote, ad eccezione dei conservatori e dell'ala destra del Partito progressista. Il partito maggiore, il Labour party, introdusse una quota del 40 per cento di candidati per ciascun sesso nel 1983, sia per le strutture interne al partito sia per le candidature alle elezioni politiche. Nel 1986 il Primo ministro, Gro Harlem Brundtland, estese questa norma anche agli incarichi di Governo e attualmente in Norvegia le quote sono previste anche in altre aree della vita pubblica. Nelle elezioni del 2005 sono state elette il 37,9 per cento di donne.

In Svezia quasi tutti i partiti hanno adottato nel tempo misure diverse quali obiettivi, raccomandazioni non vincolanti e quote, per aumentare la rappresentanza femminile nei partiti e nelle istituzioni pubbliche. Le quote di lista sono state adottate soprattutto dai partiti di sinistra e furono introdotte per la prima volta nel 1987 dai verdi e dal Partito di sinistra. I verdi, fin dalla loro costituzione nel 1981, introdussero quote del 40 per cento per la rappresentanza

di ciascun sesso negli organismi di partito per estendere analoga previsione alle liste elettorali nel 1987. Nel 1997 questa misura fu aumentata al 50 per cento, con lo scarto massimo di una persona. Il Partito socialdemocratico introdusse le quote nelle proprie liste di candidati nel 1993 prevedendo una misura del 50 per cento di rappresentanza di ciascun sesso e l'alternanza uomo-donna.

La Svezia rappresenta un significativo esempio di coesistenza di un sistema cosiddetto di *soft quotas*, cioè di misure non vincolanti, quali raccomandazioni e obiettivi, adottate dai partiti per aumentare la rappresentanza femminile, con un sistema di *party quotas* con il quale si stabiliscono invece livelli minimi di rappresentanza di ciascun sesso all'interno delle liste elettorali. Il primo sistema di *soft quotas* è stato utilizzato prioritariamente dai partiti conservatori e moderati (il Partito liberale, il Partito cristiano democratico, il Partito conservatore e il Partito di centro) che hanno individuato obiettivi di uguale rappresentanza di ciascun sesso all'interno delle loro strutture e nelle candidature per le elezioni ottenendo soddisfacenti risultati in termini di rappresentanza femminile. Nelle ultime elezioni svoltesi nel settembre 2006 la presenza di donne in Parlamento è aumentata al 47,3 per cento, anche se in generale sono state elette più donne nelle liste dei partiti che prevedevano un sistema vincolante di quote ⁽¹²¹⁾.

Conclusioni

Questo studio ha voluto approfondire, nell'anno europeo per le pari opportunità, le ragioni per cui in paesi a democrazia avanzata la partecipazione femminile alla vita delle istituzioni sia ancora drammaticamente ridotta. Come visto l'Italia occupa un sorprendente 63° posto (su un totale di 189 paesi) nella classifica mondiale sulle donne nelle assemblee legislative elaborata dall'Unione interparlamentare e il 18° posto all'interno dell'Unione europea, dopo paesi di più recente democrazia quali Spagna, Portogallo, Polonia. Un dato che evidenzia alcune costanti culturali, sociali o politiche che scandiscono il confronto tra istituzioni e quella che molti si ostinano a descrivere come questione femminile. Una simile definizione, in realtà, appare francamente riduttiva rispetto ai grandi scenari che si schiudono alla democrazia nel segno di una più ampia e coinvolta partecipazione di entrambi i sessi alla vita pubblica.

Vorrei chiarire sin da queste prime battute, che il livello di coinvolgimento delle donne alla vita e al funzionamento delle istituzioni non costituisce uno

stadio successivo del sofferto cammino di legittimazione che ha segnato l'evoluzione femminile dalla metà del '900 ad oggi, bensì un itinerario originale entro il quale si racchiudono questioni etiche e sociali di grande ampiezza che devono coniugarsi tra loro per interpretare in senso moderno i bisogni e le prospettive della società.

Non si può parlare, pertanto, di una mera questione femminile della politica, né richiamare il concetto di "quote rosa" come progressiva emancipazione di un sesso lasciato, nel passato, ai margini dell'attività sociale e, con essa, della politica.

Si tratta, in altri termini, più modestamente di trovare strumenti legislativi volti a favorire, nel breve e nel medio periodo, una più ampia partecipazione delle donne alla vita delle istituzioni, coscienti del fatto che questa sarà tanto più ampia quanto maggiore è la consapevolezza culturale che non può esistere reale separazione tra i due sessi nel diritto di cittadinanza.

Ritengo che l'approccio alla questione della rappresentanza femminile si giochi sulla necessità dello Stato e delle istituzioni sovranazionali di arricchire il più possibile il livello di partecipazione responsabile e consapevole di tutti i cittadini. Si tratta di un obiettivo ambizioso, che resta ben lungi dall'essere conseguito. Le quote di genere sembrano essere uno strumento utile a tale scopo. Vi sono novantasette paesi nel mondo che usano diverse fattispecie di quote ⁽¹²²⁾ e il numero sta rapidamente aumentando, soprattutto nelle nuove democrazie. Le quote rappresentano un meccanismo veloce per accrescere la presenza delle donne nelle assemblee legislative: in Costa Rica alla terza tornata elettorale (2006) dopo l'introduzione di quote nelle liste elettorali, decisa nel 1998, nell'Assemblea legislativa le donne sono aumentate dal 9,3 per cento (elezioni del 1994) al 35,8 per cento (elezioni del 2006) ⁽¹²³⁾; in Sud Africa nelle prime elezioni democratiche avvenute nel 1994 con l'adozione di quote nelle liste dei partiti, furono elette 100 su 400 seggi e, nelle ultime elezioni del 2004, la percentuale è salita al 32,7 per cento ⁽¹²⁴⁾.

La grande ricchezza che potrebbe derivare dalla piena partecipazione della donna alla vita di una comunità in senso economico, sociale, politico e culturale garantirebbe quel salto di qualità che affannosamente molte democrazie rincorrono da alcuni decenni. Non si tratta, in altri termini, di superare con innovazioni legislative, una discriminazione presente a più livelli nella società civile, che tuttavia non appare appropriata per definire la specificità del contesto politico, fondato sulla libertà della scelta dei rappresentanti.

La delicatezza del quadro istituzionale sollecita interventi mirati di breve e medio periodo volti a favorire una maggiore rappresentanza delle donne un'uguaglianza di genere che bilanci i tempi inevitabilmente lunghi di una

moderna consapevolezza culturale. Gli esempi scandinavi costituiscono, in questo senso, un'insostituibile stella polare. Basti ricordare che la Svezia, che si colloca ai primi posti di tutte le graduatorie mondiali in fatto di *empowerment* e partecipazione femminile ⁽¹²⁵⁾, non dispone di misure positive di particolare rilievo perché fonda il suo modello su oltre ottant'anni di prassi consolidata, costruita su modelli culturali che non possono essere scalfiti né dalle mode né da sterili tatticismi di potere.

La velocità di trasformazione delle società globalizzate non ci consente, d'altro canto, come argutamente ricorda Drude Dahlerup, di attendere decenni per aprire le porte ad una consolidato ruolo femminile in politica e nell'economia. Questo obiettivo rende più che giustificabili interventi positivi in favore dell'equilibrio tra i sessi, anche se il loro fondamento dottrinale può risultare incerto, tant'è che negli ultimi anni, in diversi Stati si è assistito al succedersi di scelte orientate al pragmatismo che intendevano, più che affermare un principio generale, colmare una travagliata storia di separatezza che contrassegna la partecipazione delle donne alla politica.

La specificità della questione può essere meglio compresa se mutiamo, per un attimo, il punto d'osservazione, non più la politica che si osserva al microscopio, ma la società che vi proietta la propria luce. Sembra di cogliere in questa dimensione un rovesciamento assai significativo. Spesso, in questo caso, non è la società civile ad incalzare le istituzioni, favorendo il riequilibrio della rappresentanza, bensì l'intuizione della politica che sceglie di darsi regole cogenti per il funzionamento delle istituzioni, alle quali non corrispondono adeguati modelli e comportamenti nell'ambito dell'economia, del mercato del lavoro e della società in genere. Non esistono in questo campo mosche cocchiere, come ha efficacemente argomentato Fiorella Kostoris ⁽¹²⁶⁾. È nel mercato del lavoro, ben più che nel mondo delle istituzioni, che le donne sono in posizione subalterna, lontane dai centri decisionali, il che si traduce inevitabilmente in una fragilità di partecipazione alla classe dirigente.

La politica e i partiti nei diversi paesi stanno faticosamente esplorando itinerari originali per un obiettivo condiviso: stimolare la partecipazione femminile avvicinandola, nella libertà delle scelte, al rapporto naturale del 50 per cento. L'analisi comparata ha evidenziato come la questione della democrazia paritaria, sebbene declinata in forme differenti, è tema europeo, nel senso che coinvolge tutti i sistemi politici dell'Unione europea. Ciò che varia da paese a paese è la risposta dell'ordinamento: in Francia, con un percorso simile a quello italiano, dapprima è intervenuto il legislatore fissando le cosiddette "quote rosa" per le elezioni politiche e amministrative, successivamente, dopo la bocciatura del

Consiglio costituzionale, è stata approvata una modifica costituzionale che ha consentito l'utilizzo di misure positive per incrementare la rappresentanza femminile almeno al livello iniziale della competizione elettorale, in fase di presentazione delle liste. All'opposto, in Germania, in Belgio, in Spagna, nel Regno Unito e, in diverso modo, nei paesi scandinavi, la questione è stata per lo più risolta negli statuti dei singoli partiti politici. Dalle analisi svolte sembra emergere che non esistono modelli teorici validi in astratto; ogni strumento volto a garantire una reale democrazia paritaria deve essere calato in uno specifico contesto politico e giuridico. In questo senso, strumenti di sensibilizzazione quali l'Istituto europeo per l'uguaglianza di genere (vd. Cap. II), che dovrebbe raccogliere, analizzare e diffondere informazioni relative all'occupazione a livello comunitario, elaborare strumenti metodologici volti ad integrare varie politiche dell'Unione con l'obiettivo della parità, può essere molto efficace per accrescere nei diversi Stati la consapevolezza del problema e a sollecitare, quindi, la probabilità di risolverlo. Un'iniziativa *soft*, che agisce soprattutto sul piano culturale, ma potenzialmente molto efficace per determinare cambiamenti di prospettiva nei popoli dell'Unione. Strumenti analoghi, se adottati all'interno dei singoli Stati potrebbero, invece, rivelarsi del tutto inconsistenti. Penso, ad esempio, per tornare al panorama italiano, al fiorire di consulte e commissioni per le pari opportunità, per lo più con funzioni meramente consultive, all'interno dell'amministrazione dello Stato o nei consigli regionali che finora, dopo oltre quindici anni di attività, non sembrano aver prodotto significativi risultati concreti, se non per la coscienza delle buone intenzioni. Ritengo che la cultura della parità, almeno a livello nazionale, debba essere alimentata da misure direttamente operanti nel tessuto sociale e nelle istituzioni più vicine ai cittadini.

L'analisi dei modelli parrebbe suggerire interventi positivi, limitati nel tempo, concentrati soprattutto sul funzionamento delle amministrazioni territoriali. Un processo di radicamento e di originale costruzione della rappresentanza dai livelli di base potrebbe, in effetti, favorire in modo duplice la crescita di nuovi modelli culturali, di pari passo con lo sviluppo di un gruppo dirigente politico femminile.

Dall'esame della normativa regionale in materia di pari opportunità (vd. Cap. III), appare particolarmente efficace la disposizione approvata dalle Marche, che stabilisce l'inammissibilità delle liste che sovrarappresentano candidati dello stesso sesso. I meccanismi sanzionatori della legge n. 90 del 2004, che prevedono una riduzione dei rimborsi elettorali a carico dei partiti politici che non rispettino i criteri di formazione delle liste, si sono dimostrati, infatti, di incerta applicazione e sembrano soggetti ad un'eccessiva discrezionalità interpretativa. Le sanzioni, inoltre, intervengono in un momento successivo alla convalida delle elezioni,

quando non si può più in alcun modo operare una corretta applicazione della legge e, quindi, riequilibrare la rappresentanza tra i sessi nelle aule parlamentari o consiliari. D'altro canto, anche i meccanismi premiali, che riconoscono maggiori finanziamenti a quei partiti che abbiano inserito un maggior numero di candidature femminili, a mio parere, suscitano perplessità, in quanto non sembra conveniente "monetizzare" una scelta che rappresenta un potente elemento propulsivo per la crescita democratica del paese. Riterrei opportuno, inoltre, per i sistemi elettorali che contemplanò le cosiddette liste bloccate a livello sia nazionale sia regionale, adottare il sistema "a cerniera" con un'alternanza rigorosa tra donne e uomini per non eludere le previsioni normative relative al *quantum* della rappresentanza. Del resto, poco serve prevedere che nessuno dei due sessi possa essere rappresentato oltre i due terzi in una medesima lista, se poi la lista è "bloccata" e i nomi "deboli" sono collocati nelle ultime posizioni.

Le misure positive andrebbero, pertanto, articolate secondo modelli omogenei ai diversi livelli istituzionali, come ha dimostrato l'esempio francese e, per altri versi, quello finlandese: si comincia dai livelli di governo più vicini al cittadino (regioni, province e comuni) per poi arrivare al Parlamento nazionale e, infine, a quello europeo. Partendo dalle autonomie territoriali, con una presenza significativa di donne nelle amministrazioni locali, è possibile rendere visibili le loro capacità, sensibilizzare l'opinione pubblica ed eventualmente dimostrare le differenze di una democrazia realmente paritaria. Le autonomie locali possono diventare il luogo privilegiato di sperimentazione per far crescere una classe dirigente femminile, che nel tempo arrivi, con le sue provate capacità, e in numero consistente, ad operare al livello centrale delle istituzioni e del Governo. Si tratta di avviare un circolo virtuoso che possa, alla fine, consentire ai cittadini di esprimere il loro voto in piena libertà scegliendo i candidati solo in virtù dei loro meriti, indipendentemente dalle differenze di genere. Ma per poter fare ciò, le donne devono essere messe in grado di concorrere ad armi pari. È per questo che, alla fine di questo studio, mi sembra di poter sostenere, soprattutto per l'Italia, una posizione "laica", non dogmatica a favore di temporanee misure positive che, al di là dei buoni propositi, consentano ad un congruo numero di donne di accedere ai gangli decisionali della vita istituzionale. Solo dopo questa esperienza, come cittadini potremo essere finalmente liberi di scegliere i nostri rappresentanti in condizioni di sostanziale uguaglianza e di eleggere un Parlamento in cui non vi sia più bisogno di equilibrare i generi, ma unicamente le capacità.

Note

(1) *Donne in quota*, a cura di BECCALLI B., Feltrinelli, Milano, 1999.

(2) PINOTTI C., «Parità di trattamento tra uomini e donne, tra mainstreaming e azioni positive, nel diritto comunitario e nel diritto nazionale alla luce delle riforme costituzionali», in *Il diritto della regione – Regione Veneto*, 2005.

(3) University of California Regents *v.* Bakke, 438 U.S. 265 (1978).

(4) DWORKIN R., «Discriminazione alla rovescia», in *I diritti presi sul serio*, Il Mulino, Bologna, 1982.

(5) Nel caso *Wygant v. Jackson Board of Education*, 476 U.S. 267 (1986) fu ritenuto illegittimo il licenziamento di insegnanti bianchi, disposto per riequilibrare il rapporto tra insegnanti bianchi e neri; nel caso *Richmond v. J.A. Croson* 488 U.S. 469 (1989) la Corte giudicò incostituzionale la riserva del 30 per cento dei subappalti a favore d'impresе controllate da gruppi di minoranza, perché non strettamente finalizzata a porre rimedio ad una specifica discriminazione del passato e analogamente decise nel caso *Adarand Constructors, Inc. v. Peña*, 63 LW 4625 (1995). Nel caso *Miller v. Johnson*, 63 LW 4726 (1995) e nei successivi casi *Shaw v. Hunt*, 64 LW 4437 e *Bush v. Vera*, 64 LW 4452 (1996), la Corte reputò incostituzionale utilizzare la razza come base per la delimitazione di una circoscrizione elettorale, mentre nel caso *Wisconsin v. City of New York*, 64 LW 4153 (1996) negò la possibilità di introdurre aggiustamenti statistici nei censimenti che si svolgono ogni dieci anni per calcolare il numero dei membri della Camera dei rappresentanti e nei quali gli appartenenti alle minoranze risultano sempre sottostimati. Su questa giurisprudenza cfr. ROGOFF M. A., «La recente giurisprudenza della Corte Suprema degli Stati Uniti», in *Diritto e società*, 1996, p. 106 ss.

(6) Cfr. DWORKIN R., «Affirming Affirmative action», in *The New York Review of Books*, 22 ottobre 1998, e Id., «Is affirmative action doomed?», in *The New York Review of Books*, 5 novembre, 1998.

(7) BESUSSI A., «Togliere l'etichetta. Una difesa eccentrica dell'azione positiva», in *Donne in quota*, a cura di BECCALLI B..

(8) 480 U.S. 616 (1987). Negli ultimi anni la Corte ha fortemente avvertito le discriminazioni di genere come nel caso U.S. *v.* Virginia, dove ha ritenuto che l'esclusione delle donne dall'iscrizione ad un istituto, a finanziamento statale, destinato alla formazione militare, violasse la *equal protection clause*: cfr. FERRARI G. F., «La Corte Suprema degli Stati Uniti nei terms 1995/1996 e 1996/1997», in *Giurisprudenza costituzionale*, 1998, p. 490 ss.

(9) Cfr. PALICI DI SUNI E., *Tra parità e differenza. Dal voto alle donne alle quote elettorali*, Giappicchelli, Torino, 2004.

(10) Come sottolineava il ricorrente bianco, nel caso U.S. *v.* Paradise 480 U.S.149 (1987) «*quota hiring produces unconstitutional "reverse discrimination", or a lowering of employment standards, or the appointment of less or unqualified persons.*».

(11) BECCALLI B., *op.cit.*

(12) Fonte: <http://www.ipu.org/wmn-e/classif.htm>

(13) Cfr. *Women, Quotas and Politics*, edited by D. Dahlerup, Routledge, London and New York, 2006.

(14) GOMARD K., KROGSTAD A., *Instead of the ideal debate. Doing politics and doing gender in nordic political campaign discourse*, Aarhus University Press, Gylling, 2001.

(15) Cfr. PHILLIPS A., *The politics of presence: the political representation of gender, ethnicity and race*, Oxford University Press, Oxford, 1995.

(16) FREIDENVAL L. et. al., «The Nordic Countries», in *Women, Quotas and Politics*, edited by D. Dahlerup, Routledge, London and New York, 2006.

(17) Cfr. Conclusioni della Presidenza, punto 4: «... Il tasso di occupazione è eccessivamente basso ed è caratterizzato da un'insufficiente partecipazione al mercato del lavoro di donne e lavoratori anziani».

(18) Articolo 23: «La parità tra uomini e donne deve essere assicurata in tutti i campi, compreso in materia di occupazione, di lavoro e di retribuzione. Il principio della parità non osta al mantenimento o all'adozione di misure che prevedano vantaggi specifici a favore del sesso sottorappresentato.»

(19) Il richiamo all'ordinamento comunitario a sostegno dell'adozione di misure positive si trova esplicitamente in CARLASSARRE L., «L'integrazione della rappresentanza: un obbligo per le regioni», in *La rappresentanza democratica nelle scelte elettorali delle regioni*, Cedam, Padova, 2002; in BRUNELLI G., «Un "ombrello" costituzionale per le azioni positive elettorali», in *Quaderni costituzionali*, 2002, pp. 615 ss.

(20) CANTARBA M., «Unione europea e parità dei sessi nei processi decisionali: vincoli giuridici e auspici politici», in *La parità dei sessi nella rappresentanza politica*, Giappicchelli, Torino, 2003.

(21) PINOTTI C., «Parità di trattamento tra uomini e donne, tra mainstreaming e azioni positive, nel diritto comunitario e nel diritto nazionale alla luce delle riforme costituzionali», in *Il diritto della regione – Regione Veneto*, 2005, n. 3-4.

(22) Risoluzioni del 18 gennaio 2001 e del 7 ottobre 2003.

(23) Risoluzione del 25 settembre 2002.

(24) CANTARBA M., *op. cit.*

(25) Dal 1994 al 1999 si chiamava Commissione dei diritti della donna, dal 1999 al 2004 si è chiamata Commissione dei diritti della donna e delle parità opportunità.

(26) <http://www.womenlobby.org>

(27) È opportuno ricordare che, nell'ambito dell'impegno complessivo dell'Unione europea per il 2007, anno europeo delle pari opportunità, è entrata in vigore il 15 agosto 2006 la nuova direttiva 2006/54/CE del Parlamento europeo e del Consiglio in materia di pari opportunità (cosiddetta della rifusione). Non si tratta, in realtà, di formulazione di principi o di ambiti necessariamente nuovi, ma di una sorta di messa a punto dello stato dell'arte, cui si giunge, innanzitutto raggruppando o rifondendo in un unico testo le disposizioni che forniscono l'inquadramento giuridico delle politiche di genere in materia di occupazione e impiego. Il *mainstreaming* di genere diviene nella direttiva della rifusione un vero e proprio precetto generale dal momento che l'articolo 29 impone agli Stati membri di tenere conto dell'obiettivo della parità tra gli uomini e le donne nel formulare e attuare leggi, regolamenti, atti amministrativi, politiche e attività nei settori indicati dalla medesima direttiva. Il materiale normativo rifuso nella direttiva 54 si è venuto stratificando e sedimentando nel corso degli anni a partire dalla direttiva 75/117/CEE ravvicinamento delle legislazioni relative all'applicazione del principio della parità della retribuzione tra i lavoratori di sesso maschile e femminile), passando per la direttiva 76/207/CEE (attuazione del principio della parità di trattamento fra gli uomini e le donne per quanto riguarda accesso, formazione e condizioni di lavoro) e 86/378/CEE (attuazione della parità di trattamento nel settore dei regimi professionali di sicurezza sociale), integrando la direttiva 97/80/CE (onere della prova nei casi di discriminazione basata sul sesso) e, naturalmente tenendo conto delle modifiche già apportate dalle direttive 2002/73/CE, 96/97/CE e 98/52/CE, rispettivamente in materia di accesso e condizioni di lavoro, in materia di sicurezza sociale e in materia di onere della prova.

È prevista l'abrogazione di tutte le direttive rifuse a decorrere dal 15 agosto 2009, anche se resteranno intatti gli obblighi e le responsabilità degli Stati membri per la loro attuazione e applicazione, i cui termini vengono opportunamente puntualizzati in un apposito allegato. Oltre che imporre agli Stati membri l'obbligo di attuazione entro il termine del 15 agosto 2008 (temperato dalla possibilità di proroga di un anno nel caso risulti necessario tenere conto di

difficoltà particolari), la direttiva stabilisce anche diversi obblighi di *report*: una relazione sull'applicazione della direttiva stessa entro il 15 febbraio 2011; un *report* quadriennale sull'adozione e sulla valutazione delle eventuali misure di azione positiva adottate, che dovrà servire alla Commissione per produrre, a sua volta ogni quattro anni, una relazione di valutazione comparativa; inoltre, gli Stati membri sono tenuti a monitorare periodicamente le eccezioni all'applicazione del principio della piena parità nell'accesso al lavoro, consentite sulla base dei principi del requisito essenziale e determinante, della proporzionalità e della legittimità dell'obiettivo, per valutarne l'eventuale perdurante attualità in relazione all'evoluzione sociale; sono tenuti, altresì, a riferire almeno ogni otto anni alla Commissione i risultati di tali indagini e verifiche.

L'operazione intrapresa con la direttiva 54 appare decisamente di ampio respiro: la rifusione non è un intervento di raccolta o di semplificazione formale, ma comporta l'aggiornamento dell'impianto complessivo del materiale normativo, strutturandone in modo coerente tutti gli apporti, arricchiti dagli sviluppi risultanti dalla ricca giurisprudenza della Corte di giustizia delle Comunità europee.

(²⁸) C-450/93.

(²⁹) C-409/95.

(³⁰) PALICI DI SUNI E., *op.cit.*, p. 189.

(³¹) C-158/97.

(³²) C-407/98.

(³³) C-319/03.

(³⁴) C-273/97.

(³⁵) C-285/98.

(³⁶) C-79/99.

(³⁷) European Commission, DG, EMPL, Database on women ad men in decision-making. Dati al 17-11-06. http://ec.europa.eu/employment_social/women_menstats/index_en.htm

(³⁸) *Ibidem*, dati al 13-10-06.

(³⁹) *Ibidem*, dati al 13-10-06.

(⁴⁰) Cfr. <http://www.ipu.org/wmn-e/classif.htm>

(⁴¹) *Ibidem*, dati al 13-10-06.

(⁴²) *Ibidem*, dati al 13-10-06.

(⁴³) DAHLERUP D., «Quotas as a Fast Track to Equal representation for Women», in *International Feminist Journal of Politics*, 7, 2005, pp. 26-48; cfr. anche DAHLERUP D., «Quotas are changing the History of Women», in *The Implementation of Quotas: African Experiences. Quota Report Series* (<http://www.quotasystem.org>), n. 19.

(⁴⁴) Legge 25 marzo 1993, n. 81, «Elezione diretta del sindaco, del presidente della provincia, del consiglio comunale e del consiglio provinciale».

(⁴⁵) Legge 23 febbraio 1995, n. 43, «Nuove norme per l'elezione dei consigli delle regioni a statuto ordinario».

(⁴⁶) Così l'articolo 4, comma 2, n. 2), del testo unico delle leggi per l'elezione della Camera (in seguito dichiarato incostituzionale dalla Corte costituzionale), come modificato dalla legge n. 277 del 1993.

(⁴⁷) Legge 21 dicembre 2005, n. 270, «Modifiche alle norme per l'elezione della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica».

(⁴⁸) Si riporta il testo dell'articolo 51, come modificato dalla legge costituzionale n. 1 del 2003: «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 tale fine la

Repubblica promuove con appositi provvedimenti le pari opportunità tra donne e uomini».

(49) A.C. 2620 e abb.-A, seduta del 12 ottobre 2005.

(50) L'emendamento prevedeva la presenza nelle liste di almeno il 30 per cento di donne, secondo una successione di tre candidature maschili e una femminile e una sanzione finanziaria (consistente in una riduzione del rimborso per le spese elettorali) per i partiti che non avessero rispettato la norma. Soltanto dal 2011 la sanzione si sarebbe trasformata nell'inammissibilità della lista. Si trattava, inoltre, di una previsione di carattere temporaneo, destinata a trovare applicazione fino a quando lo scarto tra gli eletti dei due sessi fosse rimasto superiore al 15 per cento.

(51) http://www.associazionedeicostituzionalisti.it/materiali/anticipazioni/legge_elettorale_procontro/index.html

(52) A.S. 1732, A.S. 2080, A.S. 2598 e A.S. 3051.

(53) Legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1.

(54) La sentenza della Corte costituzionale n. 422 del 1995 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'articolo 6 della legge regionale 9 marzo 1995, n. 14, nella parte in cui prevede che nelle liste dei candidati nessuno dei due sessi possa essere rappresentato in misura superiore ai due terzi dei consiglieri assegnati.

(55) Legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 5.

(56) «Norme per l'elezione del Presidente della regione siciliana a suffragio universale e diretto. Nuove norme per l'elezione dell'Assemblea regionale siciliana. Disposizioni concernenti l'elezione dei consigli comunali e provinciali».

(57) Legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 4.

(58) La mancata entrata in vigore del nuovo statuto ha comportato importanti conseguenze sulla normativa regionale in tema elettorale. La legge n. 42 del 2004 è stata infatti impugnata dal Governo il 28 gennaio 2005 perché, disciplinando in maniera organica il sistema elettorale regionale e prevedendo l'abolizione del cosiddetto listino, non si sarebbe limitata ad incidere su aspetti di dettaglio, gli unici per i quali la consulta ha ammesso l'esercizio della potestà legislativa prima dell'entrata in vigore dei nuovi statuti regionali. Per questo successivamente la legge regionale n. 42 del 2004 è stata abrogata dalla legge regionale n. 9 del 2005, eccezion fatta per l'articolo 1 relativo alle cosiddette pari opportunità.

(59) Approvato con legge regionale 19 ottobre 2004, n. 25.

(60) Approvato con legge regionale 31 marzo 2005, n. 13.

(61) Approvato con legge regionale 11 novembre 2004, n. 1.

(62) Approvato con legge regionale 3 maggio 2005, n. 1.

(63) Approvato con legge statutaria 8 marzo 2005, n. 1.

(64) Approvato con legge regionale statutaria 4 marzo 2005, n. 1.

(65) Approvato con legge regionale statutaria 12 maggio 2004, n. 7.

(66) Approvato l'11 febbraio 2005.

(67) Legge regionale 13 maggio 2004, n. 25.

(68) Si segnala che, nella legge elettorale toscana, non è previsto il cosiddetto listino, ma candidati regionali che precedono nelle liste i candidati provinciali.

(69) Legge regionale 17 dicembre 2004, n. 70.

(70) Approvato con legge regionale 16 aprile 2005, n. 21.

(71) Cfr. PETRILLO P. L., «Democrazia paritaria, "quote rosa" e nuovi statuti regionali», in *I nuovi statuti delle regioni ordinarie: problemi e prospettive*, a cura di M. Carli, G. Carpani, A. Siniscalchi, Il Mulino, Bologna, 2006.

(72) CATELANI E., «La legislazione elettorale regionale con riferimento al principio delle pari opportunità», in CARETTI P. (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 2005*, Giappicchelli, Torino, 2005, pp. 183-202.

(73) Di cui si riporta il testo: «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».

(74) Legge regionale n. 1 del 2005, articolo 1, comma 6.

(75) Legge regionale n. 2 del 2005, articolo 3, comma 2.

(76) Legge regionale n. 2 del 2005, articolo 3, comma 3.

(77) CLEMENTI F., «Le leggi elettorali regionali tra stabilità governativa e rappresentanza delle minoranze», in CARAVITA B. (a cura di), *La legge quadro n. 165 del 2004 sulle elezioni regionali*, Giuffrè, Milano, 2005.

(78) Legge regionale n. 25 del 2004, articolo 8, comma 4, e articolo 10, comma 2, come integrati dalla legge n. 74 del 2004, articolo 5, comma 4, lettera c) e lettera e).

(79) CATELANI E., *op. cit.*

(80) Si tratta dell'articolo 5, comma 2, e dell'articolo 7, comma 1, della legge n. 81 del 1993; dell'articolo 2 della legge n. 415 del 1993 (elezioni amministrative); dell'articolo 4, comma 2, n. 2, del DPR n. 361/1957, come modificato dall'articolo 1 della legge n. 277 del 1993 (elezioni della Camera); dell'articolo 1, comma 6, della legge n. 43 del 1995 (elezioni delle regioni a statuto ordinario). Parimenti, furono dichiarate illegittime disposizioni analoghe previste per le elezioni comunali in alcune regioni a statuto speciale e segnatamente Trentino-Alto Adige, Friuli-Venezia Giulia e Valle d'Aosta.

(81) GAMBINO S., «Verso la democrazia paritaria...cavalcando le lumache», in www.astrid-online.it/le-pari-op

(82) CARLASSARRE L., «L'integrazione della rappresentanza: un obbligo per le regioni», in *La rappresentanza democratica nelle scelte elettorali delle regioni* (a cura di L. Carlassarre, A. Di Blasi e M. Giampieretti), Cedam, Padova, 2002.

(83) BRUNELLI G., *Donne e politica*, Il Mulino, Bologna, 2006.

(84) PETRILLO P. L., *op. cit.*

(85) D'AMICO M., «Il legislatore reintroduce le quote rosa?», in *Studium iuris*, 4, 2005.

(86) Legge 8 aprile 2004, n. 90, «Norme in materia di elezione dei membri del Parlamento europeo e altre disposizioni inerenti ad elezioni da svolgersi nell'anno 2004».

(87) L'articolo 3 della legge n. 90/2004 è poi confluito nel codice delle pari opportunità, di cui al decreto legislativo n. 198 del 2006 (art. 56).

(88) Cfr. http://www.ipu.org/parline-e/reports/2329_A.htm

(89) Legge n. 974 del 1982.

(90) Decisione n. 82-146 del 18 novembre 1982.

(91) «La sovranità nazionale appartiene al popolo che la esercita attraverso i suoi rappresentanti e mediante referendum...Il suffragio...è sempre universale, eguale e segreto...Sono elettori, nei modi stabiliti dalla legge, tutti i cittadini francesi di ambo i sessi, che godano dei diritti civili e politici».

(92) «La legge è l'espressione della volontà generale. Tutti i cittadini hanno diritto di concorrere, personalmente o mediante i loro rappresentanti, alla sua formazione. Essa deve essere uguale per tutti, sia che protegga sia che punisca. Tutti i cittadini, essendo uguali davanti ad essa, sono ugualmente ammissibili a tutte le dignità, posti ed impieghi pubblici secondo la loro capacità e senza altra distinzione che quella delle loro virtù e dei loro talenti».

(93) Decisione n. 98-407 del 14 gennaio 1998.

(94) Questa disposizione è stata abrogata dalla legge n. 697 del 2003 che, oltre ad altre disposizioni tende a ridurre il numero dei senatori eletti con il sistema proporzionale a circa il 50 per cento dell'effettivo totale del Senato (180 seggi).

(95) Cfr. BAUDINO C., «La riforma paritaria in Francia: speranze e fallimenti», in GUADAGNINI M. (a cura di), *Da elettrici ad elette*, Celid, Torino, 2004, p. 203.

(96) Cfr. MURRAY R., «Why Didn't Parity Work? A Closer Examination of the 2002 Election Results», in *French Politics*, II, 3, December 2004, pp. 347-362; BAUDINO C., «Gendering the Republican System: Debates on Women's Political Representation in France», in LOVENDUSKI J. (ed.) et al., *State feminism and Political Representation*, Cambridge University Press, Cambridge UK, 2005.

(97) Cfr. SINEAU M., «Institutionalizing Parity: The French Experience», in BALLINGTON J. and PROTAIS M. J. (eds), *Les Femmes au parlement: Au-dela du nombre*, International IDEA, Stockholm, 2002.

(98) La legge 17 giugno 2002 assicura un'uguale presenza di donne e uomini nelle liste di candidati alle elezioni europee; la legge 18 luglio 2002 assicura un'uguale presenza di donne e uomini nelle liste di candidati delle Camere federali e del Consiglio della comunità germanofona; la legge 13 dicembre 2003 reca modifiche in materia di legislazione elettorale; la legge 5 marzo 2003 garantisce la presenza di persone di sesso diverso negli organi di governo della Comunità germanofona; la legge speciale 5 maggio 2003 garantisce la presenza di persone di sesso diverso negli organi del Governo fiammingo, del Governo della Comunità francese, del Governo vallone, del Governo della regione di Bruxelles-Capitale e tra i segretari di Stato regionali della regione di Bruxelles-Capitale.

(99) Cfr. MEIER P., «The Mutual Contagion Effect of Legal and Party Quotas: A Belgian Perspective», in *Party Politics*, 10, 5, 2004, pp. 583-600.

(100) Cfr. MEIER P., *op. cit.*

(101) Fonte: http://www.ipu.org/parline-e/reports/2029_A.htm

(102) DEFFENU A., «La parità tra i sessi nella legislazione elettorale di alcuni paesi europei», in *Diritto pubblico*, n. 2, 2001, pp. 609-652.

(103) Fonte: http://www.ipu.org/parline-e/reports/2257_A.htm

(104) Fonte: http://www.ipu.org/parline-e/reports/2125_A.htm

(105) Cfr. <http://www.quotaproject.org/displayCountry.cfm?CountryCode=ES>

(106) Per la connotazione negativa del termine "quota" all'interno dei circoli conservatori, il partito preferì adottare il termine *quorum*.

(107) Cfr. MEYER B., «Much Ado about nothing? Political Representation Policies and the Influence of Women Parliamentarians in Germany», in *Review of Policy Research*, 20, 3, 2003, pp. 401-421.

(108) http://www.ipu.org/parline-e/reports/arc/2335_97.htm

(109) Cfr. LOVENDUSKI J., *Feminizing Politics*, Polity Press, Cambridge UK, 2005.

(110) Cfr. SQUIRES J., «Quotas for Women: Fair Representation?» in LOVENDUSKI J. and NORRIS P. (eds), *Women in Politics*, Oxford University Press, New York, 1999.

(111) Cfr. SQUIRES J., «Gender Quotas in Britain: A Fast Track to Equality?», in *The Research Program on Gender Quotas*, Stockholm University, Department of Political Science, Working Paper Series, 1, 2004

(112) BRUNELLI G., *op. cit.*, p. 83.

(113) Cfr. CHILDS S., «Concepts of Representation and the Passage of the Sex Discrimination (Election Candidates) Bill», in *Journal of Legislative Studies*, 8, 3, 2002, pp. 90-108.

(114) *Women, Quotas and Politics*, edited by D. Dahlerup, Routledge, London and New York, 2006, p. 204.

(115) Fonte: http://www.ipu.org/parline-e/reports/2335_A.htm

(116) Fonte: http://www.ipu.org/parline-e/reports/2087_A.htm

(117) Cfr. KRISTJÁNSSON S., «Iceland: from Party Rule to Pluralist Political Society», in *Party Sovereignty and CitizenControl. Selecting Candidates for Parliamentary Elections in Denmark, Finland, Iceland and Norway*, Odense: University Press of Southern Denmark, 2002, pp. 107-166.

(118) Fonte: http://www.ipu.org/parline-e/reports/2143_A.htm

(119) Cfr. HOLLI A. M., «Quotas for Indirectly Elected Bodies: A Tailor-Made Solution For Finland», in *European Political Science*, III, 3, pp. 81-89.

(120) Fonte: <http://www.ipu.org/wmn-e/classif.htm>

(121) Fonte: http://www.ipu.org/parline-e/reports/2303_E.htm

(122) Vedi *The Global database of Quotas for Women* in <http://www.quotaproject.org>

(123) Cfr. http://www.ipu.org/parline-e/reports/2073_A.htm

(124) Cfr. http://www.ipu.org/parline-e/reports/2291_A.htm

(125) Vedi anche il *World Economic Forum* (2006).

(126) KOSTORIS F., *Le politiche per la donna nel mercato del lavoro italiano*, relazione svolta in occasione del seminario tenutosi presso la Camera dei deputati il 12 luglio 2007 sul tema *Genere e cittadinanza: cinquant'anni di politiche europee*.

Bibliografia

BAUDINO C., «La riforma paritaria in Francia: speranze e fallimenti», in GUADAGNINI M. (a cura di), *Da elettrici ad elette*, Celid, Torino, 2004, p. 203.

BAUDINO C., «Gendering the Republican System: Debates on Women's Political Representation in France», in LOVENDUSKI J. (ed.) et al., *State feminism and Political Representation*, Cambridge University Press, Cambridge UK, 2005.

BECCALI B. (a cura di) *Donne in quota*, Feltrinelli, Milano, 1999.

BESUSSI A., «Togliere l'etichetta. Una difesa eccentrica dell'azione positiva», in *Donne in quota*, a cura di B. BECCALI.

BRUNELLI G., «Un "ombrello" costituzionale per le azioni positive elettorali», in *Quaderni costituzionali*, 2002, p. 615 ss.

BRUNELLI G., *Donne e politica*, Il Mulino, Bologna, 2006.

CANTARBA M., «Unione europea e parità dei sessi nei processi decisionali: vincoli giuridici e auspici politici», in *La parità dei sessi nella rappresentanza politica*, Giappicchelli, Torino, 2003.

CARLASSARRE L., «L'integrazione della rappresentanza: un obbligo per le regioni», in *La rappresentanza democratica nelle scelte elettorali delle regioni*, Cedam, Padova, 2002.

- CATELANI E., «La legislazione elettorale regionale con riferimento al principio delle pari opportunità», in CARETTI P. (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 2005*, Giappicchelli, Torino, 2005, pp. 183-202.
- CHILDS S., «Concepts of Representation and the Passage of the Sex Discrimination (Election Candidates) Bill», in *Journal of Legislative Studies*, 8, 3, 2002, pp. 90-108.
- CLEMENTI F., «Le leggi elettorali regionali tra stabilità governativa e rappresentanza delle minoranze», in CARAVITA B. (a cura di), *La legge quadro n. 165/2004 sulle elezioni regionali*, Giuffrè, Milano, 2005.
- D'AMICO M., «Il legislatore reintroduce le quote rosa?» in *Studium iuris*, 4, 2005.
- DEFFENU A., «La parità tra i sessi nella legislazione elettorale di alcuni paesi europei», in *Diritto pubblico*, n. 2, 2001, pp. 609-652.
- DWORKIN R., «Discriminazione alla rovescia», in *I diritti presi sul serio*, Il Mulino, Bologna, 1982.
- DWORKIN R., «Affirming Affirmative action», in *The New York Review of Books*, 22 ottobre 1998, e Id., «Is affirmative action doomed?», in *The New York Review of Books*, 5 novembre, 1998.
- DAHLERUP D., «Quotas as a Fast Track to Equal representation for Women», in *International Feminist Journal of Politics*, 7, 2005, pp. 26-48.
- DAHLERUP D. (edited by) *Women, Quotas and Politics*, London and New York, Routledge, 2006.
- DAHLERUP D., «Quotas are changing the History of Women», in *The Implementation of Quotas: African Experiences. Quota Report Series* (<http://www.quotasystem.org>), n. 19.
- FERRARI G. F., «La Corte Suprema degli Stati Uniti nei terms 1995/1996 e 1996/1997», in *Giurisprudenza costituzionale*, 1998, p. 490 ss.
- FREIDENVALL L. et. al., «The Nordic Countries», in *Women, Quotas and Politics*, edited by D. Dahlerup, Routledge, London and New York, 2006.
- GAMBINO S., «Verso la democrazia paritaria...cavalcando le lumache», in www.astrid-online.it/le-pari-op.
- GOMARD K. - KROGSTAD A., *Instead of the ideal debate. Doing politics and doing gender in nordic political campaign discourse*, Aarhus University Press, Gylling, 2001.
- HOLLI A. M., «Quotas for Indirectly Elected Bodies: A Tailor-Made Solution For Finland», in *European Political Science*, III, 3, pp.81-89.
- KOSTORIS F., *Le politiche per la donna nel mercato del lavoro italiano*, relazione svolta in occasione del seminario tenutosi presso la Camera dei deputati il 12 luglio 2007 sul tema *Genere e cittadinanza: cinquant'anni di politiche europee*.
- KRISTJÁNSSON S., «Iceland: from Party Rule to Pluralist Political Society», in *Party Sovereignty and Citizen Control. Selecting Candidates for Parliamentary Elections in Denmark, Finland, Iceland and Norway*, University Press of Southern Denmark, Odense, 2002, pp. 107-166 .
- LOVENDUSKI J., *Feminilizing Politics*, Polity Press, Cambridge UK, 2005.
- MEIER P., «The Mutual Contagion Effect of Legal and Party Quotas: A Belgian Perspective», in *Party Politics*, 10, 5, 2004, pp. 583-600.
- MEYER B., «Much Ado about nothing? Political Representation Policies and the Influence of Women Parliamentarians in Germany», in *Review of Policy Research*, 2003, 20, 3, pp. 401-421.
- MURRAY R., «Why Didn't Parity Work? A Closer Examination of the 2002 Election Results», in *French Politics*, December 2004, II, 3, pp. 347-362.
- PALICI DI SUNI E., *Tra parità e differenza. Dal voto alle donne alle quote elettorali*, Giappicchelli, Torino, 2004.
- PETRILO P. L., «Democrazia paritaria, "quote rosa" e nuovi statuti regionali», in *I nuovi statuti delle regioni ordinarie: problemi e prospettive*, a cura di M. Carli, G. Carpani, A. Siniscalchi, Il Mulino, Bologna 2006.

PHILLIPS A., *The politics of presence: the political representation of gender, ethnicity and race*, Oxford University Press, Oxford, 1995.

PINOTTI C., «Parità di trattamento tra uomini e donne, tra mainstreaming e azioni positive, nel diritto comunitario e nel diritto nazionale alla luce delle riforme costituzionali», in *Il diritto della regione – Regione Veneto*, 2005.

ROGOFF M. A., «La recente giurisprudenza della Corte Suprema degli Stati Uniti», in *Diritto e società*, 1996, p. 106 ss.

SINEAU M., «Institutionalizing Parity: The French Experience», in BALLINGTON J and PROTAIS M. J. (eds), *Les Femmes au parlement: Au-dela du nombre*, International IDEA, Stockholm, 2002.

SQUIRES J., «Quotas for Women: Fair Representation?», in LOVENDUSKI J. and NORRIS P. (eds), *Women in Politics*, Oxford University Press, New York, 1999.

SQUIRES J., «Gender Quotas in Britain: A Fast Track to Equality?», in *The Research Program on Gender Quotas*, Stockholm University, Department of Political Science, Working Paper Series, 1, 2004.