

Quote rosa e parità tra i sessi: la storia di un lungo cammino*

di Laura Lorello – Professore ordinario di Diritto costituzionale nell’Università degli Studi di Palermo

ABSTRACT: Art. 48 of the Italian Constitution grants right to vote to men and women without any difference, according to art. 3.1, which enshrines the principle of equality and the prohibition of discrimination based on “sex, race, language, religion, political opinion, personal and social conditions”. The right to be elected is established by art. 56.3 Cost. for the *Camera dei Deputati* and by art. 58.1 Cost. for the *Senato della Repubblica*, without any reference to the sex of the candidates. In Italy, the right to vote was established early, on occasion of the vote for the institutional referendum of the 2nd June 1946; differently, the right to be elected has been the result of a long and hard-fought struggle and the recognition of the right to be elected for Italian women needed the proactive contribution of the State, according to the second part of art. 3 Cost.: “It is the duty of the Republic to remove the economic and social obstacles which by limiting the freedom and equality of citizens, prevent the full development of the human person and the effective participation of all workers in the political, economic and social organization of the country”.

Italian women had to fight a lot to seat in Parliament. Only after the 2003 constitutional reform of art. 51 Cost., which establishes that “citizens of either sex are eligible for public offices and for elective positions on equal terms”, and “the Republic shall adopt specific measures to promote equal opportunities between women and men”, in conjunction with case law of the Italian Constitutional Court (especially judgments n. 49/2003 and n. 4/2010), women’s right to be elected was recognized in the Italian system. Nowadays the electoral law concerning the *Camera dei Deputati* (n. 52/2015) establishes that the electoral register shall be composed by candidates of either sex in alternative order.

Is it a happy end? We don’t know actually...

SOMMARIO: 1.Introduzione - 2. L’intervento della Corte costituzionale: la sentenza n. 422 del 1995 - 3. La sentenza della Corte costituzionale n. 49 del 2003 - 4. La revisione dell’art. 51 della Costituzione - 5. La sentenza della Corte costituzionale n. 4 del 2010 - 6. Una notazione conclusiva.

* Lavoro sottoposto a referaggio secondo le Linee guida della Rivista.

1. *Introduzione*

Con l'espressione "quote rosa", come è noto, si intende la riserva, all'interno delle liste elettorali, di "posti", ovvero di candidature, destinati ai candidati di sesso femminile. Una misura ormai ampiamente diffusa nell'ordinamento italiano, ma oggetto di una storia e di un percorso evolutivo peculiari, nei quali si intrecciano modifiche della Costituzione, degli statuti regionali e della legislazione nazionale e regionale, nonché decisioni del giudice costituzionale.

Nel vivace dibattito sull'opportunità di introdurre le quote rosa nell'ordinamento italiano, è emerso subito un interrogativo: se cioè c'è davvero bisogno delle quote rosa, se le donne abbiano davvero bisogno di posti riservati nelle liste elettorali, perché sia loro garantita un'effettiva possibilità di accedere alle cariche elettive. La misura, certo, può portare con sé l'idea della necessità di sostenere una categoria *debole*, incapace di farsi avanti con le sue sole forze e, dunque, bisognosa di sostegno, di aiuto, di un intervento *di favore*, proveniente dall'esterno.

Non può negarsi che questo modo di guardare le quote rosa può apparire offensivo e riduttivo, quasi l'affermazione di una permanente difficoltà delle donne a partecipare attivamente alla vita politica, che lascia dietro di sé una sensazione di una non adeguatezza al ruolo elettivo, di una *sottile* incapacità all'esercizio della funzione. Niente di più lontano dalla dimensione di eguaglianza della Costituzione repubblicana, che respinge ogni forma di discriminazione fondata sul sesso (art. 3.1 Cost.) e che aveva avuto, riguardo all'elettorato attivo, la sua più chiara espressione nella partecipazione delle donne, finalmente elettrici, al referendum istituzionale del 2 giugno del 1946¹.

Ma nello stato democratico, nel suo assetto conflittuale e composito, l'eguaglianza è un obiettivo da realizzare, da conseguire, è progetto prima che risultato, che impegna tutti, cittadini ed istituzioni, questo il significato del termine *Repubblica* nell'art. 3.2 Cost., a garantire ad ognuno eguali condizioni di partenza.

Se una comunità politica viene configurata come *gruppo culturale*, nell'accezione di Susan Moller Okin², emerge come al suo interno risulti affidata alle donne la preservazione, la difesa e la trasmissione delle "pratiche culturali", che investono in modo preponderante gli ambiti del

¹ Le donne italiane avevano esercitato il diritto di voto per la prima volta tra marzo e aprile del 1946 per le elezioni amministrative di 5722 comuni.

² S. MOLLER OKIN, *Diritti delle donne e multiculturalismo*, Raffaello Cortina, Milano 2007, 8 ss.

matrimonio, della custodia e dell'educazione dei figli, della gestione dei beni familiari. Questi compiti hanno richiesto e richiedono alle donne un'elevata quota di tempo e di energie, producendo un impatto molto più forte sulla loro vita, rispetto a quella degli uomini, e proiettando la loro attività prevalentemente, se non esclusivamente, nella *sfera interna*, nella dimensione del *privato*.³ Ciò le ha a lungo sottratte alla *sfera esterna*, all'*ambito pubblico*, che ha così storicamente potuto strutturarsi e modellarsi sui tempi e sulle energie di coloro che lo occupavano, cioè gli uomini. Dunque, luoghi diversi, per lo svolgimento di attività diverse per donne e uomini; una diversità in parte dettata dalla *natura*, dato che è la donna a generare, nutrire ed accudire i figli, ma in parte costruita su tradizioni e pratiche culturali, che, nel tempo, hanno finito per trasformarsi in uno steccato, in un ostacolo per quelle donne che volessero approfondire il loro impegno *anche* nella sfera esterna e pubblica, confermando l'avvertimento della Okin, "Quante più cose una cultura richiede o esige dalle donne nella sfera domestica, tanto minori saranno le loro opportunità di raggiungere l'uguaglianza con gli uomini in una delle due sfere"⁴.

E nella sfera pubblica, nell'accesso alle cariche elettive, la meta dell'eguaglianza non può dirsi ancora pienamente raggiunta.

2. L'intervento della Corte costituzionale: la sentenza n. 422 del 1995

Si è parlato, riguardo al processo di attuazione di una condizione di parità effettiva tra uomo e donna, di una *rivoluzione permanente*⁵, che trova proprio nella cittadinanza politica uno dei suoi terreni più complessi. Se, infatti, si può ritenere già acquisita la parità dal lato dell'elettorato attivo, di più facile attuazione, perché espressamente sancita dall'art. 48.1 Cost: "*Sono elettori tutti i cittadini, uomini e donne, che hanno raggiunto la maggiore età*", lo stesso non può dirsi del profilo dell'elettorato passivo, riguardo al quale il testo costituzionale non si esprime con la stessa chiarezza⁶.

³ *Ivi*, 8.

⁴ *Ivi*, 8.

⁵ S. RODOTÀ, *Repertorio di fine secolo*, Roma-Bari, 1992, 77.

⁶ Si veda il testo dell'art. 56.3 Cost. "*Sono eleggibili a deputati tutti gli elettori che nel giorno delle elezioni hanno compiuto i venticinque anni di età*" e dell'art. 58.2 Cost.: "*Sono eleggibili a senatore gli elettori che hanno compiuto il quarantesimo anno di età*".

I due diritti politici, di eleggere e di essere eletti, si incrociano con i due profili del principio di eguaglianza dell'art. 3 Cost.: l'eguaglianza formale della cittadinanza politica delle donne, nel primo caso, che afferma la parità tra i due sessi, e il relativo divieto di discriminazione, nell'esercizio del diritto di voto; e l'eguaglianza sostanziale della cittadinanza politica delle donne, nel secondo caso, ovvero la parità tra i sessi nell'accesso alle cariche elettive, nel diritto di essere eletti, che reclama l'intervento della Repubblica nella "rimozione degli ostacoli" che ancora la impediscono.

La concreta attuazione dell'eguaglianza sostanziale dal lato dell'elettorato passivo ha richiesto, dunque, di seguire un percorso fatto da più tappe successive, la "linea progressiva" di cui parla Antonio D'Aloia⁷, composta da diversi tratti, che si susseguono e si legano reciprocamente e che guardano all'elemento attorno al quale si è costruito il sistema della Costituzione repubblicana: la pari dignità della persona.

I tratti di questa *linea progressiva* si ritrovano, come detto in precedenza, in atti normativi ed in interventi del giudice costituzionale, separati dalla riforma dell'art. 51 Cost., avvenuta con la legge costituzionale n. 1 del 2003, che rappresenta il primo esito del processo di maturazione del dibattito politico, sociale e culturale del nostro paese sul tema delle pari opportunità.

Seguendo il percorso del giudice costituzionale, la prima rilevante occasione in cui la Corte viene chiamata ad occuparsi delle *quote rosa* è la sentenza n. 422 del 1995⁸, avente ad oggetto l'art. 5.2 della legge n. 81 del 1993⁹, sull'elezione diretta del sindaco e del presidente della provincia e dei relativi consigli comunali e provinciali, che prevedeva che "*nelle liste dei candidati nessuno dei due sessi può essere di norma rappresentato in misura superiore ai due terzi*"¹⁰. Scopo della disposizione era quello di promuovere una più equilibrata rappresentanza dei due sessi nelle assemblee elettive comunali e provinciali¹¹. Il Consiglio di Stato aveva impugnato di fronte alla

⁷ A. D'ALOIA, *Argomenti per uno statuto costituzionale delle azioni positive: uno sguardo all'esperienza italiana*, in *Donne, politica e processi decisionali*, a cura di L. Califano, Giappichelli, Torino, 2004, 34; A. FALCONE, *Partecipazione politica e riequilibrio di genere nelle Assemblee elettive e negli organi di governo: legislazione e giurisprudenza costituzionale nell'ordinamento italiano*, in *Rivista AIC*, 1, 2016.

⁸ Corte costituzionale, sentenza 12 settembre 1995, n. 422.

⁹ La legge n. 81 è stata abrogata dal Dlgs n. 267 del 2000, contenente il T.U. delle leggi sull'ordinamento degli enti locali.

¹⁰ Anche il successivo art. 7.1 prevedeva una disposizione analoga per l'elezione del consiglio comunale in comuni con più di 15.000 abitanti.

¹¹ Disposizioni di analogo tenore erano contenute in provvedimenti legislativi successivi, relativi all'elezione della Camera dei deputati, dei consigli delle regioni a statuto ordinario, degli organi delle amministrazioni comunali del

Corte l'art. 5.2 per contrasto con l'art. 3.1, con l'art. 49 e con l'art. 51.1 (vecchio testo) Cost. Aderendo alla richiesta del giudice amministrativo, la Corte dichiarava l'incostituzionalità della disposizione censurata, in quanto incompatibile tanto con il principio di eguaglianza formale e il divieto di discriminazione dell'art. 3.1 Cost., quanto con l'art. 51.1 Cost, che sancisce la parità di accesso agli uffici pubblici e alle cariche elettive per *“tutti i cittadini dell'uno e dell'altro sesso”*.

Il ragionamento del giudice costituzionale si sviluppa attorno alla lettura combinata dell'art. 3.1 e dell'art. 51.1 Cost., per giungere all'affermazione dell'irrelevanza giuridica del *sex* e della sua indifferenza al fine dell'accesso alle cariche elettive¹². Tale considerazione non è messa in dubbio dal dato testuale dell'art. 51.1 Cost., *“cittadini dell'uno o dell'altro sesso”*, che, come l'art. 48.1 Cost. che stabilisce che *“Sono elettori tutti i cittadini, uomini e donne, che hanno raggiunto la maggiore età”*, costituiva l'espressione verbale della conquista per le donne del diritto di elettorato attivo, per la prima volta nelle elezioni del 1946. Da questo quadro normativo la Corte ricava che, data *“l'assoluta eguaglianza tra i due sessi nella possibilità di accedere alle cariche elettive”*, *“l'appartenenza all'uno o all'altro sesso”* non può in alcun modo essere considerata come un *“requisito di eleggibilità”*¹³, e, di conseguenza, di candidabilità.

In questo passaggio emerge che per la Corte la possibilità di essere candidato equivale alla possibilità di essere eletto, poiché lo status di candidato e *“condizione pregiudiziale”* per acquisire lo status di eletto. Viene qui posto, dunque, un legame di consequenzialità logica tra candidabilità ed eleggibilità, tale che l'intervento sulla prima si riflette inevitabilmente sulla seconda: pertanto, prevedere una misura che limiti la presenza nella lista dei due sessi ai due terzi, come fa l'art. 5.2 della legge n. 81 del 1993, rappresenta una *“forma di quote”* dettata dal sesso dei candidati, che incide in modo determinante sul diritto di elettorato passivo. E così come è pacificamente vietata una disposizione che alteri in ragione del sesso il contenuto del diritto di elettorato passivo, altrettanto pacifico deve ritenersi il divieto di disposizioni che pongono differenze basate sul sesso sotto l'aspetto della possibilità di candidarsi. Dunque, il primo profilo in incostituzionalità viene costruito sul legame, che la Corte assume come pregiudiziale, tra possibilità di candidarsi e possibilità di essere eletto.

Trentino Alto Adige, del Friuli Venezia Giulia e della Val d'Aosta, tutte colpite dalla dichiarazione di illegittimità costituzionale consequenziale.

¹² Corte costituzionale, sentenza 12 settembre 1995, n. 422, Cons. dir. n. 3.

¹³ *Ivi*, Cons. dir. n. 4.

Il secondo profilo di incostituzionalità investe il carattere della rappresentanza politica, quale si configura “*in un sistema fondato sulla democrazia pluralista, connotato essenziale e principio supremo della nostra Repubblica*”¹⁴, e cioè una rappresentanza eguale ed unitaria. La nozione di rappresentanza politica che la Corte sembra avere in mente in questo passaggio della sentenza è, però, quella tipica dello Stato liberale, che postula, appunto, l’eguaglianza nella rappresentanza, perché la rappresentanza politica non può che essere unitaria e neutrale, in quanto rappresentanza della Nazione (art. 67 Cost.). Ciò implica necessariamente che essa debba essere sganciata da qualsiasi appartenenza anche se riferita al sesso, precludendo interventi che possono dare a questo rilievo, come la previsione della necessaria presenza, nelle liste, di candidati di entrambi i sessi. Questa visione, tuttavia, come già evidenziato, è tributaria verso l’assetto socio-politico dello Stato liberale, nel quale la neutralità della rappresentanza politica si collocava nel quadro del suffragio limitato solo agli uomini. Ma, nel conteso del nuovo stato democratico, questa idea di neutralità richiede di essere riletta, alla luce del riconoscimento dei diritti politici alle donne e dell’endemica sottorappresentazione delle donne nelle assemblee elettive. Né può ritenersi fondato l’argomento per cui eventuali interventi di sostegno alle candidature femminili producono un’alterazione dell’unitarietà ed unità della rappresentanza politica, dato che non è affatto provato che le donne elettrici voterebbero solo donne o dovrebbero sentirsi rappresentate solo da donne¹⁵.

L’ultimo profilo di incostituzionalità porta la Corte sul delicato terreno delle c. d. azioni positive¹⁶, cui viene ricondotta la misura dell’art. 5.2, “*che impone una riserva di quote in ragione del sesso dei candidati, seppure formulata in modo per così dire “neutro”, nei confronti sia degli uomini che delle donne*”¹⁷. Obiettivo della previsione, come la Corte riconosce, è quello di realizzare una parità tra i sessi nell’accesso alle cariche elettive, non solo di tipo formale, ma anche

¹⁴ *Ivi*, Cons. dir. n. 7.

¹⁵ Questa idea richiama il concetto di “rappresentanza speculare” o *mirror representation* in W. KYMLICKA, *La cittadinanza multiculturale*, Il Mulino, Bologna, 1995, 241 ss., che la definisce come la situazione in cui “il legislativo è rappresentativo della popolazione in generale se esso rispecchia le caratteristiche etniche, di genere o di classe della popolazione”, la cui realizzazione per l’A. non può però ritenersi uno strumento valido per migliorare la rappresentanza dei gruppi.

¹⁶ Sul tema delle azioni positive si vedano B. PEZZINI, *Principio costituzionale di uguaglianza e differenza tra i sessi (a proposito della legge 125/91 sulle azioni positive)*, in *Pol. Dir.*, 1, 1993, 51 ss., L. FERRAJOLI, *La differenza sessuale e la garanzia dell’eguaglianza*, in *Dem. dir.*, 2, 1993, 49 ss., M. CARTABIA, *Le azioni positive come strumento del pluralismo?*, in *I soggetti del pluralismo nella giurisprudenza costituzionale*, a cura di R. Bin, C. Pinelli, Giappichelli, Torino, 1996, 65 ss., M. AINIS, *Cinque regole per le azioni positive*, in *Quad. cost.*, 2, 1995, 359 ss., *La parità tra i sessi nella rappresentanza politica: le questioni aperte*, a cura di R. Bin, G. Brunelli, A. Pugiotto, P. Veronesi, Giappichelli, Torino, 2003.

¹⁷ *Ivi*, Cons. dir. n. 5.

di tipo sostanziale, come vuole l'art. 3.2 Cost. Tuttavia, tale genere di misure, *“volutamente diseguali”*¹⁸, possono ammettersi per eliminare *“situazioni di inferiorità sociale ed economica”* o *“diseguaglianze materiali tra gli individui”* che ostacolino il *“pieno esercizio dei diritti fondamentali”*¹⁹: non possono, diversamente, produrre effetti sul *“contenuto”* di questi diritti, *“rigorosamente garantiti in egual misura a tutti i cittadini in quanto tali”*²⁰. E tra questi diritti fondamentali rientra l'elettorato passivo, per il quale la Costituzione pone la condizione della *“assoluta parità”*: intervenire, quindi, con previsioni che stabiliscano differenziazioni fondate sul sesso, produce un effetto *“oggettivamente”* discriminatorio, *“diminuendo per taluni cittadini il contenuto concreto di un diritto fondamentale in favore di altri, appartenenti ad un gruppo che si ritiene svantaggiato”*²¹.

In questo contesto, per la Corte la disposizione dell'art. 5.2 non produce una semplice *“rimozione”* degli ostacoli *“che impediscono alle donne di raggiungere”* il risultato dell'eguale accesso alle cariche elettive, come richiede l'art. 3.2 Cost., ma attribuisce alle stesse in modo diretto il risultato, ovvero la conquista della carica elettiva. Non, dunque, la realizzazione delle eguali condizioni di partenza di cui parla ancora l'art. 3.2 Cost., ma la diretta acquisizione di un esito cui le donne dovrebbero invece pervenire per effetto della competizione elettorale. In tal modo la *“ravvisata disparità di condizioni, in breve, non viene rimossa, ma costituisce solo il motivo che legittima una tutela preferenziale in base al sesso”*, creando *“discriminazioni attuali come rimedio a discriminazioni passate”*²², e dando luogo a discriminazioni alla rovescia a danno del genere maschile.

Seguendo questo percorso la Corte ammette sì la compatibilità delle azioni positive con la Costituzione, ritrovandone il fondamento nell'art. 3.2, purché esse siano realmente funzionali a garantire uguali condizioni di partenza per tutti i soggetti, senza procurare direttamente il risultato dell'azione stessa, purché rimangano limitate al campo economico e sociale, rimuovendo gli ostacoli che impediscono l'eguale esercizio dei diritti fondamentali da parte di tutti, e purché non incidano o tocchino il contenuto di quei diritti.

¹⁸ *Ivi*, Cons. dir. n. 6.

¹⁹ *Ivi*, Cons. dir. n. 6.

²⁰ *Ivi*, Cons. dir. n. 6.

²¹ *Ivi*, Cons. dir. n. 6.

²² *Ivi*, Cons. dir. n. 6.

La Corte, forse guardando al futuro, chiude la sua decisione affermando la piena ammissibilità di misure volte al riequilibrio nella rappresentanza politica, laddove esse siano “*liberamente adottate*” da partiti o da soggetti politici, che prendano parte alla competizione elettorale, attraverso disposizioni inserite in statuti o regolamenti. A questi soggetti si richiede “*un’intensa azione di crescita culturale*”, cui “*può risultare determinante il diretto impegno dell’elettorato femminile ed i suoi conseguenti comportamenti*” (!), restando invece affidata al legislatore l’individuazione di “*interventi di altro tipo*”, “*certamente possibili sotto il profilo dello sviluppo della persona umana, per favorire l’effettivo riequilibrio tra i sessi nel conseguimento delle cariche pubbliche elettive*”²³.

3. La sentenza della Corte costituzionale n. 49 del 2003

Questo complesso bagaglio di argomentazioni comincia ad essere messo in discussione da successivi interventi di riforma del testo costituzionale. Si tratta in primo luogo della legge costituzionale n. 2 del 2001, che ha introdotto negli statuti delle regioni ad autonomia speciale disposizioni volte a *promuovere* condizioni di parità di accesso alle consultazioni elettorali, per *conseguire* il riequilibrio della rappresentanza dei sessi²⁴.

Successivamente, con la legge costituzionale n. 3 del 2001, viene modificato l’art. 117 Cost., il cui nuovo comma 7 affida alle leggi regionali il compito di “*rimuovere ogni ostacolo che impedisce la piena parità degli uomini e delle donne nella vita sociale, culturale ed economica*” e di promuovere “*la parità di accesso tra donne e uomini alle cariche elettive*”.

In questo nuovo quadro costituzionale, certamente più consapevole del prolungato squilibrio tra i sessi nella rappresentanza politica e più sensibile all’esigenza di un effettivo cambiamento, si colloca il secondo intervento del giudice costituzionale in materia di quote rosa. Si tratta della sentenza n. 49 del 2003, nella quale la Corte si pronuncia, su ricorso del governo, riguardo alla compatibilità dell’art. 2.2 e 7.1 della legge regionale della Val d’Aosta n. 21 del 2002 (in materia di

²³ *Ivi*, Cons. dir. n. 7.

²⁴ Si veda l’art. 3.1 Stat. Sicilia, l’art. 15.2 Stat. Sardegna, l’art. 15.1 Stat. Val d’Aosta, l’art. 12.1 Sta. Friuli Venezia Giulia, l’art. 47.4 Stat. Trentino Alto Adige.

elezione del consiglio regionale), con gli artt. 3.1 e 51.1 (nel vecchio testo) Cost.²⁵ La previsione oggetto di censura stabiliva che le liste elettorali devono comprendere “*candidati di entrambi i sessi*”, e, laddove tale prescrizione non sia rispettata, consegue la dichiarazione di invalidità della lista ad opera dell’ufficio elettorale regionale.

In questa decisione il giudice costituzionale ribalta, con una certa disinvoltura, il proprio precedente del 1995, facendo cadere uno ad uno gli argomenti lì utilizzati.

Innanzitutto viene escluso, senza particolari ragionamenti o ricostruzioni, che si sia in presenza di disposizioni che configurano l’appartenenza ad uno dei due sessi “*come requisito ulteriore di eleggibilità*”, “*ovvero*” di candidabilità dei singoli cittadini²⁶. La previsione della presenza nelle liste di candidati di entrambi i sessi non investe la sfera del diritto di elettorato passivo (il che sarebbe in contrasto con la Costituzione), ma opera solo riguardo alla lista e a chi provvede alla sua formazione e presentazione, così come verso questi opera l’eventuale sanzione di invalidità.

Ciò per la Corte consente di escludere che le disposizioni censurate incidano tanto sull’“*esercizio del voto*”, quanto sulla “*esplicazione dei diritti dei cittadini eleggibili*”²⁷, perché “*il vincolo*” che esse pongono ha come unici destinatari i partiti e i gruppi, che non potranno confezionare liste con candidati tutti appartenenti allo stesso sesso. Inoltre, questa limitazione agisce *prima* dello svolgimento della competizione elettorale, nella quale intatta rimane la libertà di scelta degli elettori per liste e candidati²⁸, specie in un sistema, come quello in esame, che ammette voti di preferenza e con liste “aperte”. Dunque la disposizione censurata appare affatto diversa da quella oggetto della sentenza n. 422 del 1995, sia per il soggetto coinvolto, non il cittadino e il suo diritto di elettorato passivo, ma i partiti o i gruppi che presentano la lista; sia per il momento in cui essa esplica i propri effetti, e cioè non la fase della competizione elettorale, ma quella della formazione delle liste, che la precede. Cade, così il legame, prima affermato, tra candidabilità ed eleggibilità.

Il secondo passaggio riguarda la natura della misura censurata, che la Corte esclude sia riconducibile alle “*misure legislative, volutamente diseguali*”, cioè le azioni positive, che possono

²⁵ Corte costituzionale, sentenza 10 febbraio 2003, n. 49, sulla quale si vedano i contributi di G. BRUNELLI, *Divieto di discriminazioni e diritti di cittadinanza*, in *Divieto di discriminazione e giurisprudenza costituzionale*, Atti del Seminario di Perugia, 18 marzo 2005, a cura di C. Calvieri, Giappichelli, Torino, 2005, L. CARLASSARE, *La parità di accesso alle cariche elettive nella sentenza n. 49: la fine di un equivoco*, e S. MABELLINI, *Equilibrio dei sessi e rappresentanza politica: un revirement della Corte*, in *Giur cost.*, 1, 2003, 364 ss. e 372 ss.

²⁶ Corte costituzionale, sentenza 10 febbraio 2003, n. 49, Cons. dir. 3.1.

²⁷ *Ivi*, Cons. dir. n. 3.1.

²⁸ *Ivi*, Cons. dir. n. 3.1.

muoversi solo sul terreno delle diseguaglianze di tipo economico e sociale, ma non possono investire il contenuto dei diritti fondamentali, quale è il diritto di elettorato passivo²⁹. Infatti, afferma la Corte, non si è di fronte ad una misura “*di diseguaglianza*”, volta a rimediare a situazioni di svantaggio, né a “*compensare*” le stesse con nuovi vantaggi previsti dalla legge, producendo un risultato diretto. Si ha a che fare, invece, con un intervento che si limita alla definizione delle candidature, costituendo un criterio di selezione dei candidati³⁰. In sostanza, la Corte fa passare la compatibilità delle *quote rosa* attraverso la modifica della loro natura, che è quella di semplici *misure antidiscriminatorie*, per le quali non valgono i limiti posti alle azioni positive³¹.

Il carattere necessariamente unitario della rappresentanza politica, poi, argomento centrale nella sentenza n. 422 del 1995, non viene, secondo la Corte, in alcun modo inciso dalla previsione che le liste contengano candidati di entrambi i sessi, perché essa non è in grado di creare “*alcuna relazione giuridicamente rilevante tra gli elettori, dell’uno e dell’altro sesso e gli eletti dello stesso sesso*”³²: le quote (rosa), in definitiva, non sono in grado di orientare le scelte degli elettori verso candidati dello stesso sesso, creando un “*rapporto di genere*”.

Nella parte finale della decisione la Corte sviluppa in modo approfondito l’aspetto del vincolo che la disposizione pone a carico di partiti e gruppi, tenendo conto dell’evoluzione del quadro costituzionale e dell’esigenza di realizzare l’effettiva parità tra i sessi nell’accesso alla cariche elettive, ancora mortificata, nelle parole della Corte, a sfavore delle donne, sia a causa del “*permanere degli effetti storici del periodo nel quale alle donne erano negati o limitati i diritti politici, sia al permanere, tuttora, di ben noti ostacoli di origine economico, sociale e di costume suscettibili di impedirne una effettiva partecipazione all’organizzazione politica del Paese*”³³.

²⁹ *Ivi*, Cons. dir. n. 3.1.

³⁰ Così G. BRUNELLI, *Divieto di discriminazioni*, cit., 15.

³¹ Si veda M. D’AMICO, *Il legislatore reintroduce le quote rosa?*, in *Studium iuris*, 2004, 434 ss., spec. 438. Tale carattere antidiscriminatorio è reso palese della formulazione neutra della disposizione “candidati di entrambi i sessi”, così G. BRUNELLI, *Divieto di discriminazioni*, cit., 15-16. Le azioni positive portano con sé l’idea di favorire categorie che si trovino in situazioni di svantaggio, attribuendo alle stesse condizioni speciali e diverse (L. CARLASSARE, *La parità di accesso alle cariche elettive nella sentenza n. 49*, cit., 367, nota 9), e destinate ad operare temporaneamente, cioè fino a quando persisterà una determinata situazione di fatto; diversamente le misure antidiscriminatorie “tematizzano l’elemento che può causare discriminazione, ma senza connettervi l’attribuzione di benefici differenziati”, e possono richiedere una durata prolungata, in quanto funzionali a soddisfare “un’esigenza di eguaglianza che rimane, comunque, invariata”.

³² G. BRUNELLI, *Divieto di discriminazioni*, cit., 16 e Corte costituzionale, sentenza 10 febbraio 2003, n. 49, Cons. dir. n. 3.3.

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

Per non smentire in modo troppo evidente il proprio precedente del 1995, il giudice costituzionale riprende l'argomento della valutazione di favore riguardo a previsioni contenute in statuti o regolamenti di partiti o di altri soggetti politici, volte a garantire "l'effettiva presenza paritaria delle donne". Di fronte, tuttavia, alla constatata e perdurante inattività delle formazioni politiche in tal senso, che non hanno "spontaneamente" aderito all'invito loro rivolto a suo tempo dalla Corte, la disposizione della legge regionale della Val d'Aosta opera in via *sostitutiva*, ponendo a carico di chi predispone e presenta le liste il vincolo della presenza di candidati di entrambi i sessi, che assume qui, proprio a causa della loro inerzia, carattere legislativo e che si colloca nel solco della promozione della parità tra i sessi contenuta nello Statuto regionale³⁴. In questo passaggio, la Corte richiama e ribadisce il ruolo dei partiti politici nel nostro sistema costituzionale, chiamati dall'art. 49 Cost. ad "organizzare la partecipazione politica dei cittadini, anche e principalmente attraverso la selezione e la indicazione dei candidati per le cariche elettive"³⁵. Non è un'osservazione da poco, in quanto il giudice costituzionale pone la scelta di una composizione "paritaria" delle liste in diretta continuità con il compito affidato ai partiti dai Costituenti, di farsi principali canali di espressione della sovranità popolare³⁶, configurando in modo peculiare la libertà di associazione partitica dei cittadini, di entrambi i sessi, "per concorrere con metodo democratico a determinare la politica nazionale" (art. 49 Cost.). In questo quadro, in assenza di un cambiamento della cultura politica, già auspicato dalla Corte nella decisione del 1995³⁷, il criterio di selezione dei candidati imposto dalla disposizione non può in alcun modo ledere la libertà di scelta dei partiti, poiché questa, come ogni diritto costituzionalmente fondato, va bilanciata con la realizzazione di altri fini costituzionalmente rilevanti, quale è l'effettiva parità tra i sessi nell'accesso alle cariche elettive. In sostanza, il sistema delle quote così introdotto non elimina l'autonomia decisionale dei partiti, ma la comprime nella misura che è necessaria perché sia data concretezza alla parità di accesso delle donne nelle assemblee rappresentative³⁸. In questo quadro per accesso non si intende

³⁴ *Ivi*, Cons. dir. n. 4.

³⁵ *Ivi*, Cons. dir. n. 4. Sul ruolo dei partiti politici nella promozione della rappresentanza politica di gruppi svantaggiati si esprime anche W. KYMLICKA. *La cittadinanza multiculturale*, cit., 233 ss.

³⁶ Si veda l'art. 1.2 Cost. e per tutti M. FIORAVANTI, *Costituzione*, Il Mulino, Bologna, 1999 e dello A., *Costituzione e popolo sovrano*, Il Mulino, Bologna, 1998.

³⁷ Si veda G. LUCHENA, *Le azioni positive nelle recenti riforme costituzionali: il difficile equilibrio tra misure preferenziali e tutela delle posizioni soggettive dei terzi*, in *Rass. parlam.*, 2, 2003, 427 ss., 440.

³⁸ Il meccanismo del bilanciamento tra diritti vuole che alla riduzione del livello di protezione di uno corrisponda la crescita del livello di protezione dell'altro diritto in gioco, si veda M. CARTABIA, *I principi di ragionevolezza e*

aiuto, azione di sostegno, “favore” o “differenziato vantaggio”, ma piuttosto effettiva possibilità di partecipare; e parità di accesso non è semplice “possibilità di accesso”, ma riconosciuta esigenza di uguali condizioni di partenza per entrambi i sessi, di eguali *chances* e non di eguali risultati³⁹. La prescrizione della legge regionale, ancora, non può compromettere la libertà di scelta dei partiti, poiché, secondo la Corte, essa appare, in concreto, blanda, perché non in grado di “*incidere propriamente, in modo significativo, sulla realizzazione dell’obiettivo del riequilibrio nella composizione per sesso della rappresentanza*”⁴⁰. Essa, infatti, mira solo ad impedire che si produca una discriminazione palese tra i due sessi al momento della selezione dei candidati, con la “*totale esclusione*” dei soggetti appartenenti all’uno o all’altro. Una misura “*di non discriminazione*”, dunque, che la Corte valuta come minima, rispetto all’impegno ben più profondo della promozione della effettiva parità tra i sessi che la Costituzione richiede⁴¹.

4. La revisione dell’art. 51 della Costituzione

La sentenza n. 49 del 2003 precede di poco la riforma dell’art. 51 Cost. pur se comune è il terreno su cui sono maturate le argomentazioni del giudice costituzionale. Il nuovo testo dell’art. 51⁴², che aggiunge al primo comma la disposizione “*A tale fine la Repubblica promuove con appositi provvedimenti le pari opportunità tra donne e uomini*”, da una forma definita al legame con l’art. 3.2 Cost. e con l’art. 117.7 Cost., prima solo implicitamente tratteggiato⁴³.

Infatti, l’indicazione della *Repubblica* come soggetto incaricato di promuovere le pari opportunità riecheggia il compito, ben più esteso, che sulla stessa grava, di realizzare l’eguaglianza sostanziale, attraverso la rimozione degli “*ostacoli di ordine economico e sociale*”, che “*impediscono il pieno sviluppo della persona umana*”. Ecco, quindi, che anche nel campo elettorale

proporzionalità nella giurisprudenza costituzionale italiana, Conferenza trilaterale delle Corti costituzionali italiana, portoghese e spagnola, Roma, Palazzo della Consulta 24-26 ottobre 2013, 1 ss., 11, consultabile su: http://www.cortecostituzionale.it/documenti/convegni_seminari/RI_Cartabia_Roma2013.pdf.

³⁹ L. CARLASSARE, *La parità di accesso alle cariche elettive nella sentenza n. 49*, cit., 370.

⁴⁰ Corte costituzionale, sentenza 10 febbraio 2003, n. 49, Cons. dir. n. 4.1.

⁴¹ *Ivi*, Cons. dir. n. 4.1.

⁴² Introdotta dalla legge costituzionale n. 1 del 2003.

⁴³ Sul contenuto dell’art. 51 di veda M. MIDIRI, *Art. 51*, in *Commentario alla Costituzione*, a cura di R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti, Giappichelli, Torino, 2006, 101 ss.

risultano legittimate “*misure diseguali*”, volte a garantire eguali condizioni di partenza, pur senza incidere sulla sostanza e sulla struttura del diritto di elettorato passivo, misure che rivelano un’espansione della previsione dell’art. 3.2 al campo proprio dell’art. 51.1, creando un rapporto di genere a specie. Proprio il riferimento alla Repubblica, che coinvolge nell’impegno per le pari opportunità tutti i soggetti dell’ordinamento costituzionale, in sintonia con la dimensione plurale dello stesso, vale a svuotare di significato l’interrogativo sul carattere precettivo o solo programmatico della disposizione, poiché essa dà comunque copertura costituzionale ai necessari e successivi interventi del legislatore in materia, libero di scegliere mezzi e modalità dell’intervento, ma vincolato al fine prescritto dalla Costituzione. L’azione promozionale esplicitamente indicata dall’art. 51.1 va, inoltre, collegata con la previsione, del nuovo testo dell’art. 117.7 Cost.⁴⁴, che proietta l’impegno generale sancito dall’art. 51.1 sul livello regionale, dato che ogni regione (ordinaria) è chiamata sia a *rimuovere* “*ogni ostacolo che impedisce la piena parità degli uomini e delle donne nella vita sociale*”, in parallelo con l’art. 3.2; sia a *promuovere* “*la parità di accesso tra donne e uomini alle cariche elettive*”.

Gli effetti del nuovo impianto costituzionale investono le successive scelte legislative, seppure solo in parte. Infatti, sulla scia del nuovo art. 51.1 si pone l’art. 56 del Dlgs n. 198 del 2006, (Codice delle pari opportunità tra uomo e donna)⁴⁵, che stabilisce, riguardo alle elezioni del Parlamento europeo, che “*nell’insieme delle liste circoscrizionali aventi il medesimo contrassegno*”, “*nessuno dei due sessi può essere rappresentato in misura superiore ai due terzi dei candidati*”. L’elemento di novità della disciplina è dato dalla previsione del successivo comma 2 che, in caso di violazione della proporzione tra candidati indicata dal comma 1, dispone che “*l’importo del rimborso delle spese elettorali*” (legge 3/6/1999, n. 157) venga ridotto “*fino ad un massimo della metà, in misura direttamente proporzionale al numero di candidati in più rispetto al massimo consentito*”. Viene altresì aggiunta la sanzione generale della inammissibilità per le liste circoscrizionali, contenenti più di un candidato, “*che non prevedono la presenza di candidati di entrambi i sessi*”.

La disposizione combina due tipi di misure: una prescrittiva, relativa alla composizione delle liste ed una sanzionatoria, per l’ipotesi di violazione della prescrizione, cui si aggiunge una misura

⁴⁴ Inserita con l’art. 3 della legge costituzionale, n. 3 del 2001.

⁴⁵ L’art. 56 fa proprio il contenuto dell’art. 3 della legge n. 90 del 2004, relativa alle elezioni del Parlamento europeo, che viene conseguentemente abrogato dal successivo art. 57.1 n del Dlgs. n. 198 del 2006.

premiata⁴⁶, per i partiti o i gruppi politici che “*abbiano avuto proclamata eletta (...) una quota superiore ad un terzo di candidati di entrambi i sessi*”⁴⁷.

Uguale fortuna non aveva avuto la promozione della parità di accesso alle cariche elettive nella legge per l’elezione del Parlamento nazionale, la legge n. 270 del 2005, nella quale non era stata inserita alcuna disposizione volta a consentire un riequilibrio della presenza femminile nelle aule parlamentari, e ciò nonostante la presentazione di un emendamento al testo, accettato dal governo, che prevedeva che nelle liste dovessero comparire una quota di candidate non inferiore al 30%⁴⁸. Tale previsione appariva, peraltro, assolutamente necessaria, data la natura “bloccata” delle liste e l’abolizione del voto di preferenza previste dalla nuova disciplina; ma sarebbe risultata comunque insufficiente, laddove le candidate fossero state collocate nella parte più bassa della lista, con poche o nessuna *chance* di essere effettivamente elette.

5. La sentenza della Corte costituzionale n. 4 del 2010

La vicenda delle quote rosa torna ancora all’attenzione del giudice costituzionale con la sentenza n. 4 del 2010⁴⁹. La questione di legittimità costituzionale, sollevata dal governo, aveva ad oggetto l’art. 4.3 della legge elettorale della regione Campania, n. 4 del 2009, che introduceva una c. d. preferenza di genere, prevedendo che l’elettore possa esprimere uno o due voti di preferenza; nel caso che voglia esprimerne due, una deve riguardare un candidato di sesso maschile ed una un candidato di sesso femminile presenti nella stessa lista, a pena di annullamento della seconda preferenza espressa. Per il governo tale disposizione risultava in contrasto sia con l’art. 3 Cost., perché configurava una “*limitazione diseguale*” al momento dell’espressione della seconda preferenza, in quanto i candidati dello stesso sesso scelti in quella sede sarebbero stati discriminati e resi diseguali; sia con l’art. 48, sotto il profilo dell’elettorato attivo, perché la prescrizione dell’art.

⁴⁶ Art. 56.3.

⁴⁷ Tale misura consiste nella assegnazione ai partiti o gruppi delle somme derivanti dalla riduzione del rimborso delle spese elettorali per i partiti che non abbiano rispettato i criteri di formazione delle liste. In base all’art. 56.3 tale somma viene “*ripartita in misura proporzionale ai voti ottenuti da ciascun partito o gruppo politico organizzato*”.

⁴⁸ L’emendamento era stato respinto dalla Camera con voto segreto, con 452 no e 140 si.

⁴⁹ Si vedano i commenti di L. CALIFANO, *L’assenso “coerente” della Consulta alla preferenza di genere* e di G. Ferri, *Le pari opportunità nell’accesso alle cariche elettive e la “preferenza di genere” in Campania*, in *Forum dei Quaderni Costituzionali*, aprile 2010.

4.3 avrebbe reso il voto non libero; sia, infine, con l'art. 51.1, perché si sarebbe creata, con la limitazione introdotta per la seconda preferenza, “un'impropria ragione di ineleggibilità”⁵⁰.

La Corte, muovendosi su un sentiero ormai piano e sicuro, respinge tutte e tre i motivi di incostituzionalità. E lo fa partendo dalla collocazione della disposizione censurata in un rinnovato e consolidato quadro statutario e costituzionale. L'art. 4.3, infatti, lungi dal configurarsi come *eccentrico*, appartiene tanto al sistema normativo dello Statuto regionale, il cui art. 5.3⁵¹ affida proprio alla legge elettorale il compito di promuovere “*condizioni di parità per l'accesso di uomini e donne alla carica di consigliere regionale mediante azioni positive*”, al precipuo “*fine di conseguire il riequilibrio della rappresentanza dei sessi*”; quanto a quello della Costituzione, che, all'art. 117.7, aveva già investito le regioni della rimozione degli ostacoli alle cariche elettive e all'art. 51.1 aveva esplicitato l'attribuzione di tale ruolo promozionale, come già ricordato, all'intera Repubblica. Il giudice costituzionale, senza difficoltà, riconduce questo complesso normativo all'art. 3.2 Cost. (e non più al solo principio di eguaglianza formale), individuando nella garanzia della parità tra i sessi nell'accesso alle cariche elettive una chiara e naturale modalità di concretizzazione del principio di eguaglianza sostanziale, considerazione che è corroborata dalla *presa d'atto* “*della storica sottorappresentanza delle donne nelle assemblee elettive*”, la cui causa non si lega a “*preclusioni formali incidenti sui requisiti di eleggibilità*”, ma va ascritta “*a fattori culturali, economici e sociali*”, cui si aggiunge la carenza di interventi adeguati “*nella prassi politica ed elettorale*”⁵².

In sostanza, Costituzione e statuti regionali hanno recepito l'esigenza di realizzare l'eguaglianza sostanziale nell'accesso alle cariche elettive; inadempienti sono stati il legislatore nazionale e regionale (finora) e i partiti politici, ai quali la Corte rivolge ancora un richiamo, già espresso nella sentenza 49 del 2003, e che verrà rinnovato nella parte finale della decisione.

Ora, secondo la Corte, risulta evidente come l'obiettivo dell'eguaglianza sostanziale si configuri ben più impegnativo, non potendo ritenersi che sia soddisfatto da semplici misure *dichiarative* dell'eguaglianza, ma postulando interventi di *promozione* e di *rimozione* degli ostacoli, che pongano uomini e donne nelle stesse condizioni di partenza. Sotto questo profilo, però, la Corte

⁵⁰ Corte costituzionale, sentenza 14 gennaio 2010, n. 4, Ritenuto in fatto 1.3.

⁵¹ Che la Corte sottolinea non è stato impugnato dal governo, Corte costituzionale, sentenza 14 gennaio 2010, n. 4, Cons. dir. 3.1.

⁵² *Ivi*, Cons. dir. 3.1.

chiarisce subito che, nella varietà dei mezzi possibili, la scelta del legislatore non può comunque cadere mai su “*strumenti che possano, direttamente o indirettamente, incidere sull’esito delle scelte degli elettori*”, attribuendo alle donne il *risultato* della elezione, in luogo della semplice rimozione degli ostacoli che quel risultato impediscono⁵³. Il riferimento è al proprio precedente del 1995, la sentenza n. 422, nel quale la Corte si era espressa negativamente sulle quote rosa, configurate come azioni positive, in grado di incidere sul contenuto del diritto fondamentale di elettorato passivo e, come tali, vietate dal principio di non discriminazione dell’art. 3.1 Cost. Il precedente viene, però, inquadrato nel solco della successiva decisione n. 49 del 2003, dalla quale la Corte riprende l’affermazione che le previsioni legislative in materia di riequilibrio non devono avere effetti sulla “*parità di chances delle liste e dei candidati e delle candidate nella competizione elettorale*”⁵⁴.

Questa *saldatura* tra le due affermazioni precedenti serve alla Corte per interpretare la prima alla luce della seconda, attribuendole un nuovo significato, che la *depuri* da quei contenuti ormai incompatibili con l’intervenuta evoluzione del quadro costituzionale. In questo modo il giudice costituzionale *ricostruisce* la linea del proprio ragionamento, secondo un percorso di coerenza e di consequenzialità.

Attraverso questo percorso la Corte giunge all’analisi della questione oggetto del giudizio, dovendo verificare se la disposizione censurata sia in grado di “*prefigurare il risultato elettorale*”, conferendo all’assemblea elettiva una composizione *alterata* rispetto a quella che essa avrebbe in assenza della misura della doppia preferenza, ovvero sia in grado di dare “*ai candidati dell’uno o dell’altro sesso maggiori opportunità di successo elettorale rispetto agli altri*”⁵⁵. In altri termini, la Corte si chiede se la disposizione dell’art. 4.3 rientri tra i mezzi ammessi, volti cioè a garantire eguali condizioni di partenza per l’accesso alle cariche elettive; o tra i mezzi vietati, che mirano, diversamente, a far conseguire in modo diretto il risultato dell’elezione.

Qui la Corte è netta nell’affermare che la doppia preferenza ha carattere solo *facoltativo* per l’elettore: egli può scegliere di non esprimerla e solo se decide di formularla sarà vincolato ad indicare un candidato di sesso diverso rispetto a quello su cui è caduta la prima preferenza. Se contravviene a questa prescrizione la seconda preferenza sarà invalida, ma resterà ferma la prima⁵⁶.

⁵³ *Ivi*, Cons. dir. 3.2.

⁵⁴ *Ivi*, Cons. dir. 3.2.

⁵⁵ *Ivi*, Cons. dir. 3.3.

⁵⁶ *Ivi*, Cons. dir. 3.3.

A queste condizioni per il giudice costituzionale non si ha la “*prefigurazione del risultato elettorale*” né la possibile “*alterazione artificiosa della rappresentanza consiliare*”, poiché dalla concreta applicazione della disposizione potranno derivare esiti diversi: una mutata composizione del consiglio regionale con un riequilibrio tra i sessi, o il permanere del vecchio squilibrio, a favore degli uomini, ovvero il prodursi di uno squilibrio nuovo, a vantaggio delle donne. Ciò basta per la Corte per provare che la disposizione “*rende maggiormente possibile il riequilibrio, ma non lo impone*”, assumendo natura “*promozionale ma non coattiva*”⁵⁷. Inoltre, non vi è alcuna incisione sulla libertà di voto dell’art. 48 Cost., poiché l’art. 4.3 pone solo uno dei possibili criteri sull’espressione delle preferenze, senza “*comprimere o condizionare nel merito*” le scelte dell’elettore, preferenze che possono variare nel numero, “*in coerenza con gli indirizzi di politica legislativa*”; e preferenze che possono ben assumere anche la forma della “*condizione di genere*”, imposta nel caso che l’elettore voglia effettuare una seconda scelta, che è però solo “*una facoltà aggiuntiva*” della quale egli può avvalersi o meno⁵⁸.

Si tratta di una “*norma riequilibratrice*”, che per la Corte è sì volta “*ad ottenere il risultato di un’azione positiva*”, ma in modo *indiretto* ed *eventuale*, perché sono le concrete scelte degli elettori a produrlo e non la legge *ex se*. In questo passaggio può forse cogliersi un cambiamento, un *ammorbidente* della posizione della Corte, riguardo alla operatività delle azioni positive nell’ambito dei diritti elettorali, poiché si riconosce che l’art. 4.3 possa produrre “*il risultato dell’azione positiva*”, la cui esistenza viene così ammessa, purché però esso non sia effetto diretto della legge, vietato dall’art. 3.1 Cost., ma della volontaria e discrezionale scelta degli elettori. Su di essi la Corte di fatto *trasla* il compito di attuare il riequilibrio nella rappresentanza, attraverso la possibilità di esprimere la seconda preferenza. In sostanza, l’azione positiva volta a garantire una effettiva parità di accesso alle cariche elettive tra i due sessi è compatibile con il sistema costituzionale: l’importante è che non ne sia artefice il legislatore, ma altro soggetto, in questo caso l’elettore⁵⁹.

⁵⁷ *Ivi*, Cons. dir. 3.3.

⁵⁸ *Ivi*, Cons. dir. 3.3. La Corte fa notare come la misura della seconda preferenza di genere “*allarga lo spettro delle possibili scelte elettorali*”, che in quasi tutte le leggi elettorali regionali è limitato ad una sola preferenza.

⁵⁹ *Ivi*, Cons. dir. 3.3. A chiusura di questo passaggio la Corte specifica che nessuna alterazione viene prodotta dalla disposizione sull’elettorato attivo, dato che l’elettore può decidere di esprimere una sola preferenza per un candidato di uno qualunque dei due sessi; né sull’elettorato passivo, perché la “*condizione di genere*” non dà alcuna maggiore *chance* di essere eletti ai candidati dei due sessi, “*posto il reciproco e paritario condizionamento tra i due generi nell’ipotesi di espressione di preferenza duplice*”.

In chiusura la Corte non manca di rinnovare, come ricordato, il suo monito, già presente nella sentenza n. 422 del 1995, rimarcando che la misura oggetto del giudizio, come altre analoghe e possibili, non è in grado di assicurare un effettivo riequilibrio della rappresentanza politica tra i sessi, dato il suo carattere *promozionale*, il solo che l'ordinamento costituzionale ammette. Un effettivo riequilibrio, diversamente, può conseguirsi solo attraverso il superamento di quelle “*resistenze culturali e sociali, ancora largamente diffuse*”⁶⁰. E ciò non è compito del legislatore, ma dei partiti e delle forze politiche tutte, che devono farsi attori di un cammino di “*crescita culturale*” e sociale che porti al risultato della rappresentanza paritaria delle donne nelle vita pubblica⁶¹.

Un primo esito di questa ulteriore sollecitazione del giudice costituzionale si ritrova nella legge per l'elezione della Camera dei deputati, legge n. 52 del 2015, che espressamente prescrive che i candidati siano indicati in modo alternato per sesso all'interno della lista, e che la percentuale dei capolista dello stesso sesso non possa superare il 60% del totale in ogni circoscrizione (art. 1.1 b). Inoltre, ferma restando la preferenza automatica e bloccata per il capolista, l'elettore può esprimere due ulteriori preferenze per candidati della stessa lista, che però siano di sesso diverso (art. 1.1 c)⁶².

6. Una notazione conclusiva

Un lieto fine, dunque, per la storia delle quote rosa? In parte sì, anche se sospirato, a conferma del raggiungimento nell'ordinamento costituzionale italiano di un primo risultato nella realizzazione delle pari opportunità tra i due sessi nell'accesso alle cariche elettive; un risultato che dà ragione della particolare *qualità* della rappresentanza femminile, in grado di portare all'interno

⁶⁰ Corte costituzionale, sentenza 14 gennaio 2010, n. 4, Cons. dir. 4.

⁶¹ *Ivi*, Cons. dir. n. 4.

⁶² La legge n. 52 del 2015 è stata oggetto di una decisione di illegittimità costituzionale da parte della Corte con la nota sentenza n. 35 del 2017, che però non ha toccato le disposizioni relative alla composizione della lista. Si vedano, tra gli altri, i commenti, pubblicati su *giurcost.org*, di Roberto BIN, *La Corte ha spiegato, nulla è cambiato*, di Stefano CECCANTI, *I sistemi elettorali per le elezioni politiche dopo la 35/2017: una sentenza figlia del referendum, ma per il resto deludente per i proporzionalisti*, di Renzo DICKMANN, *La Corte costituzionale trasforma l'Italicum in sistema elettorale maggioritario 'eventuale' ma lascia al legislatore l'onere di definire una legislazione elettorale omogenea per le due Camere*, di Andrea MORRONE, *Dopo la decisione sull'Italicum: il maggioritario è salvo, e la proporzionale non un obbligo costituzionale*, di Antonio Ruggeri, *La Corte alla sofferta ricerca di un accettabile equilibrio tra le ragioni della rappresentanza e quelle della governabilità: un'autentica quadratura del cerchio, riuscita però solo a metà, nella pronuncia sull'Italicum*, di Alessandro MANGIA, *L'azione di accertamento come surrogato del ricorso diretto*, di Renzo DICKMANN, *Le questioni all'attenzione del legislatore dopo la sentenza n. 35 del 2017 della Corte*.

del dibattito politico quelle doti di sensibilità, apertura al dialogo, capacità di mediazione e di cooperazione, così preziose nell'assetto complesso e diviso della moderna società plurale⁶³.

Rimane da chiedersi se, nell'ambito della rappresentanza politica, la preponderanza degli uomini non sia tanto dovuta a condizioni di svantaggio storico-sociale, quanto ad una sorta di naturale riluttanza delle donne ad entrare nell'agone politico. Una riluttanza che affonderebbe le sue radici nelle modalità di organizzazione e di strutturazione della competizione politica, costruite e modellate nel tempo "a misura d'uomo", come si accennava all'inizio.

Ciò potrebbe indurre le donne a credere, come certa cultura femminista ha sostenuto in passato, che la loro partecipazione alla vita pubblica debba necessariamente passare attraverso la rinuncia alla loro identità femminile, espressa nello svolgimento del ruolo e dei compiti che possono dirsi *propri* del genere femminile, perché così ha voluto la *natura* prima ancora della cultura e della storia; e debba necessariamente passare per il livellamento di ogni differenza tra i sessi, per l'appiattimento della dimensione femminile su quella maschile.

Ma "l'organizzazione sociale e il modello di essere umano non è neutro, c'è l'uomo e c'è la donna"⁶⁴, e non è dunque "sopprimendo la diversità femminile" che può essere raggiunta l'eguaglianza.

Il percorso dell'eguaglianza, invece, deve partire proprio dalla valorizzazione delle diversità, da difendere e da proporre come modelli alternativi a quelli consolidati e ritagliati sulla *figura* maschile, e ciò nel campo del lavoro, pubblico e privato, come in quello della competizione politica. Solo l'affermazione e la rivendicazione da parte delle donne della propria *diversa* identità, del loro convinto *non essere eguali all'uomo*, potrà dare nuova solidità e vitalità al processo di crescita della società contemporanea, facendo della *differenza* un punto di forza, una *qualità speciale*, in grado di rinnovare e rendere migliore l'intera comunità politica, perché, come sosteneva M. Thatcher, "chi sa governare la casa sa fare anche il primo ministro".

⁶³ M. D'AMICO, *Il legislatore reintroduce le quote rosa?*, cit., 435. Si veda anche W. KYMLICKA, *La cittadinanza multiculturale*, cit., 252, nota 18. Per questi aspetti si veda anche G. BRUNELLI, *Costituzione, donne e politica*, in A. PUGIOTTO (a cura di), *Per una consapevole cultura costituzionale. Lezioni magistrali*, Jovene, Napoli, 2013 e B. PEZZINI, *Donne e Costituzione: le radici ed il cammino*, a cura di B. PEZZINI e M. BARONCHELLI, *La Costituzione della Repubblica italiana. Le radici, il cammino*, Istituto Bergamasco per la Storia della Resistenza e dell'Età Contemporanea, Bergamo, 2007, 163 ss.

⁶⁴ E. DI CARO, *L'uguaglianza? Le donne puntino sulla diversità. A colloquio con Luciana Castellina*, in *Domenica, Il Sole 24ore*, 8/3/2015.