

Rivista N°: 2/2018
DATA PUBBLICAZIONE: 06/06/2018

AUTORE: Emma A. Imperato *

LA RAPPRESENTANZA DI GENERE TRA SISTEMI ELETTORALI, GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE E MODELLI SOCIO-CULTURALI DI 'EFFETTIVA UGUAGLIANZA'^{**}

Sommario: 1. La rappresentanza femminile negli ordinamenti giuridici. Alcuni cenni introduttivi e dati statistici. - 1.1. Il caso del Ruanda - 2. Le quote di genere tra liste e numero di seggi. 2.1. I due tipi di strategie. I casi specifici degli Usa e della Russia. - 3. La parità di genere nel diritto europeo. L'orientamento della Corte di Giustizia dell'Unione Europea - 4. La Francia e il modello normativo di parità di accesso alle cariche pubbliche elettive. - 5. La parità di genere in Italia. Le misure legislative promozionali e la giurisprudenza costituzionale. - 5.1 Gli interventi del legislatore. - 6. Brevi note conclusive.

1. La rappresentanza femminile negli ordinamenti giuridici. Alcuni cenni introduttivi e dati statistici

Il tema della sottorappresentanza femminile nei luoghi di decisione politica è sicuramente uno dei più dibattuti dalla dottrina a livello nazionale ma anche internazionale. In molti casi anche le Corti costituzionali si sono trovate a doversi confrontare con una questione così delicata, assumendo talora posizioni poco favorevoli rispetto a strategie tese ad affermare una 'discriminazione positiva' in politica in ragione del sesso.

Chiamate ad esprimersi, infatti, non solo la Corte italiana, in particolare con la pronuncia n. 422/1995¹, di cui si dirà in seguito, ma anche, poco prima, il *Conseil constitutionnel*

* Associato di Istituzioni di Diritto pubblico nell'Università degli studi di Napoli "Orientale".

^{**} **Relazione presentata nell'ambito del Convegno "Dalla rappresentanza di genere alla parità di genere, dai sistemi con preferenza di genere al sistema rinominale"** svoltosi a Roma presso il Senato, 28 novembre 2017.

¹ Corte cost. n. 422 del 6 settembre 1995. Con tale pronuncia la Corte ha dichiarato l'illegittimità di diverse disposizioni e, in particolare, dell'art. 5, comma 2 della legge n. 81/1993, relativa alle liste di candidati ai consigli di comuni, aventi popolazione non superiore a 15.000 abitanti, per violazione degli articoli 3 e 51 della Costituzione che, a dire della stessa Corte, garantiscono l'assoluta eguaglianza fra i due sessi nella possibilità di "accedere" alle cariche pubbliche elettive. Ad avviso della Corte, le disposizioni impugnate si pongono in chiaro contrasto soprattutto con il principio di eguaglianza sostanziale di cui all'art. 3, comma 2, perseguendo quelle

francese, in una nota decisione del 1982 sulla questione di costituzionalità di alcune disposizioni riguardanti la rappresentanza di genere, ritennero la 'distinzione', effettuata nelle liste, tra i candidati in ragione del loro sesso contraria al principio che garantisce l'assoluta eguaglianza tra uomini e donne². La giurisprudenza costituzionale, soprattutto in Europa, è andata così giocando un ruolo sempre più importante ai fini dell'adozione di testi normativi e, ancor prima, di riforme costituzionali volte a consentire l'affermazione della parità di genere a tutti i livelli della vita pubblica, inclusa quella politica.

Grazie anche a questa specifica attenzione, diversi sono oggi gli ordinamenti che si preoccupano, in vario modo, come meglio si dirà, di assicurare la rappresentanza politica femminile con un conseguente sviluppo importante di presenza delle donne negli organi rappresentativi. Questo incremento emerge del resto chiaramente anche dalla lettura di alcuni dati statistici - si veda, specificamente, fig. 1 - in grado di offrire una prospettiva generale della rappresentanza delle donne nei parlamenti.

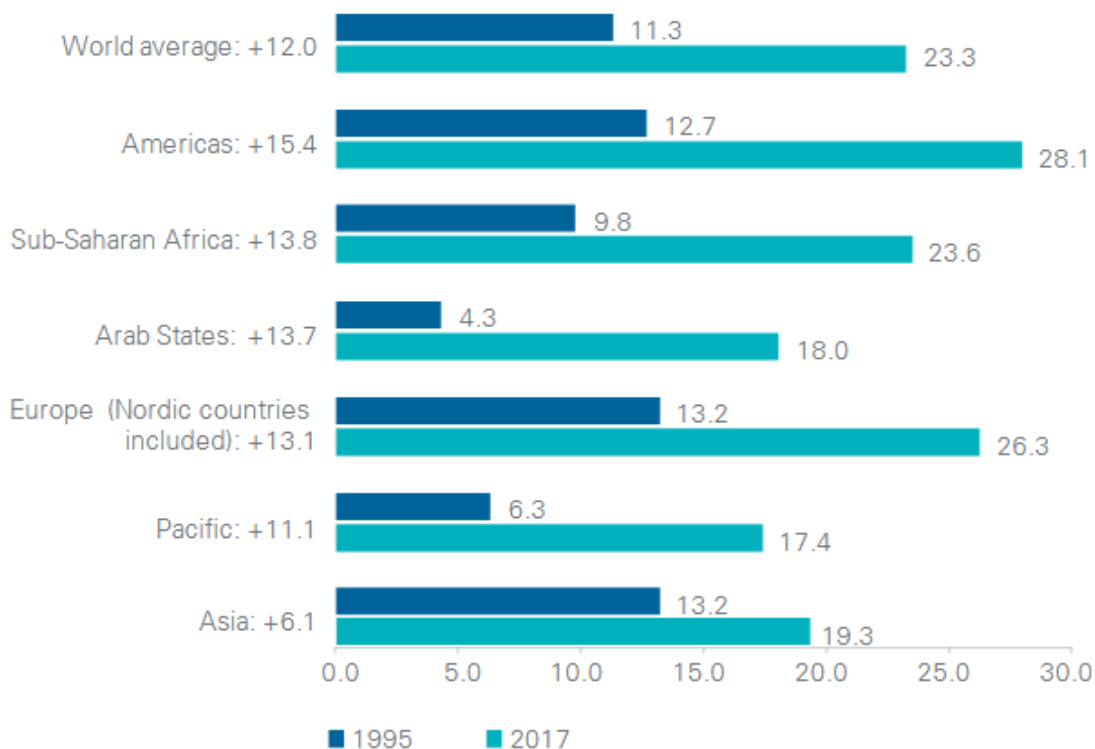
Sia pure con i limiti derivanti da uno studio per macroaree regionali che penalizza la chiarezza del quadro quanto alle differenze effettive tra i Paesi, è ben evidente qui che, salvo qualche rarissima eccezione per i Paesi del Pacifico, la percentuale di donne che siede nelle camere parlamentari risulta notevolmente migliorata nel tempo. Rispetto alla fotografia del 1995, quella del 2017 mostra un generale aumento della percentuale femminile pari a una media del 12%. Il processo per l'affermazione dell'uguaglianza, pur rivelando risultati importanti, dimostra tuttavia anche che si è ancora molto lontano dal raggiungere un'effettiva parità di genere, soprattutto nei Paesi del Sud del mondo.

l'obiettivo non solo di rimuovere gli ostacoli che si pongono alle donne per il raggiungimento di determinati fini, ma attribuendo anche risultati concreti. Queste disposizioni finiscono, in definitiva, a parere ancora della Corte, per incidere sugli stessi diritti fondamentali che devono essere indistintamente garantiti a tutti i cittadini, "l'appartenenza all'uno o all'altro sesso non (potendo) mai essere assunta come requisito di eleggibilità e ne consegue che altrettanto deve affermarsi per quanto riguarda la candidabilità". Sul punto si dirà comunque, in maniera più ampia, al par. 5. Per un commento, in dottrina, *ex plurimis*, v. U. De Siervo, *La mano pesante della Corte sulle "quote" nelle liste elettorali*, in *Giur. Cost.*, 1995, pp. 3268- 3272; G. Brunelli, *Elettorato attivo e passivo (e applicazione estesa dell'illegittimità consequenziale) in due recenti pronunce costituzionali*, *ibidem*, pp. 3272 ss.; G. Cinanni, *Leggi elettorali e azioni positive in favore delle donne*, *ibidem*, pp. 3283- 3293; L. Gianformaggio, *Eguaglianza formale e sostanziale: il grande equivoco. A proposito della sentenza n. 422 della Corte costituzionale*, in *Foro italiano*, 1996, I, pp. 1961 ss.; L. Carlassare, *La rappresentanza femminile. Principi formali ed effettività*, in A. del Re e F. Bimbi (a cura di), *Genere e democrazia*, Torino, 1997, p. 83 e ss. nonché I. Salza, *Le regole sulla partecipazione delle donne in politica: dalle cosiddette "quote rosa" al rinnovato quadro costituzionale*, in *Rass. Parl.*, 2008.

² Cons. Const., n. 1982-146 DC, 18 novembre 1982, in merito alla proposta di legge a modifica del "code électoral et le code des communes", relativa all'elezione dei consiglieri municipali. Qui si dichiarò l'illegittimità costituzionale delle disposizioni oggetto di valutazione giacché le "listes soumises aux électeurs, comporte une distinction entre candidats en raison de leur sexe". Vedi anche, poi, Cons. Const., n. 98-407 DC, 14 gennaio 1999 relativa alla legge su « mode d'élection des conseillers régionaux et des conseillers à l'Assemblée de Corse et au fonctionnement des conseils régionaux ». In dottrina, per un commento della prima pronuncia e il problema della quota di genere, si veda L. Favoreu, *Principe d'égalité et représentation politique des femmes: la France et les exemples étrangers*, Rapport public 1996 du Conseil d'Etat, Paris, La Documentation française, 1997, p. 399 e ss. Sul principio di eguaglianza, in generale, nell'interpretazione della giurisprudenza costituzionale, v. F. Mélin-Soucramanien, *Le principe d'égalité dans la jurisprudence du Conseil constitutionnel*, Economica-PUAM, coll. « Droit public positif », Paris, 1997.

Figure 1

World and regional averages of women in parliaments, 1995 and 2017



Fonte: Inter-Parliamentary Union, *Women in parliament 2016*, reperibile on line all'indirizzo <http://archive.ipu.org/pdf/publications/WIP2016-e.pdf>

Dal grafico appare evidente la crescita notevole negli anni della percentuale in particolare per i Paesi europei inclusivi di quelli del nord, risultando raddoppiata la presenza femminile nel ventennio.

In questo quadro statico e piuttosto generico, i livelli più bassi di percentuale sono toccati dagli Stati Arabi, sfiorando appena il 18% nonché dai Paesi del Pacifico con il 17,4% della rappresentanza femminile.

Il discorso tuttavia cambia laddove questi ultimi dati vengano esaminati da un punto di vista dinamico-diacronico: tali quote, per quanto poco elevate, evidenziano un importante miglioramento del processo verso l'affermazione di una qualche parità di genere rispetto al passato, triplicando, nel caso dei paesi del Pacifico o addirittura quadruplicando, per i paesi arabi, la percentuale. A quest'ultimo proposito, non si può poi non menzionare il fatto che per la prima volta nella storia, l'attuale sistema di governo dell'Arabia Saudita ha visto la nomina

di 30 donne nel Consiglio consultivo, mentre la Giordania è arrivata ad eleggere 18 donne nel Parlamento³. Problema ovviamente diverso, che in questo lavoro non possiamo analizzare per ragioni di economia di tempo ma solo accennare, è quello connesso alla cultura di una effettiva parità e alla conseguente reale indipendenza della donna nell'esercizio del suo ruolo politico in questi Paesi come in molti altri del Sud, compreso il nostro che ancora oggi fatica molto nell'affermazione della parità di genere in politica.

Nella classifica mondiale, aggiornata al 2018 (v. fig. 2), diretta a fotografare la situazione della rappresentanza delle donne nei parlamenti dei vari Stati, l'Italia mostra, infatti, una posizione particolarmente negativa soprattutto se considerata rispetto agli altri Paesi dell'Unione europea, ponendosi non solo dopo le virtuose Svezia, Danimarca e Finlandia ma anche dietro a Francia, Spagna, Portogallo, Regno Unito e persino a seguito di alcuni Paesi dell'est dell'UE come la Slovenia e, all'esterno dell'UE, la Serbia e la Bielorussia.

Spostando poi lo sguardo oltre l'Europa e guardando a tutti i Paesi con il maggior numero di donne in Parlamento piuttosto sorprendente appare il caso del Ruanda che pure si esaminerà in proseguo (par. 1.1).

In questo scritto, il punto di partenza sarà allora dato dall'analisi dei dati di questa graduatoria quand'anche quest'ultima abbia il limite di guardare solo all'aspetto quantitativo della rappresentanza femminile senza tener conto di altri indici più chiaramente evidenziati in altri rapporti⁴ laddove, peraltro, ben emerge come l'Italia dimostri difficoltà non solo nel campo della rappresentanza politica ma anche, ad esempio, nella capacità di includere le donne nel lavoro, ponendosi come penultimo Paese dell'Europa a 28⁵.

Con la consapevolezza di una visione limitata alla rappresentanza politica negli organi rappresentativi, l'esame qui dei dati statistici, nel tentativo di offrire almeno per questo campo uno sguardo più ampio, sarà effettuato alla luce innanzitutto dei riferimenti normativi – costituzionali e ordinari - ma anche, in alcuni casi, giurisprudenziali riguardanti la questione della rappresentanza femminile e quindi dei connessi sistemi elettorali. L'obiettivo è quello di cercare di verificare in che modo una disciplina piuttosto che un'altra – o addirittura nessuna – possa favorire la presenza delle donne nei Parlamenti nazionali (senza tuttavia trascurare quello europeo). In quest'ottica, particolare rilievo sarà dato anche ai processi storico-culturali che hanno accompagnate riforme legislative, ritenuti fondamentali per comprendere meglio la presenza di alcune disposizioni normative - o anche la loro assenza - in materia di equilibrio di genere.

³ Sulla questione delle donne e politica nel diritto islamico, si rinvia a W. N. Hallaq, *Introduzione al diritto islamico*, Il Mulino, Bologna, 2013.

⁴ Vedi, ad esempio, il rapporto dell'Istituto europeo per l'uguaglianza di genere (EIGE), agenzia autonoma dell'Unione europea, di cui pure *infra* alla nota 58, reperibile online all'indirizzo: <http://eige.europa.eu/gender-statistics/gender-equality-index/2012/SI>. Per un attento commento v., A. Apostoli, *La parità di genere nel campo "minato" della rappresentanza politica*, in *AIC*, 4/2016.

⁵ Si veda, in particolare su questo punto come su altri aspetti, l'approfondito Rapporto della Commissione Europea, *2017 Report on equality between women and men in the EU*, reperibile on line all'indirizzo http://ec.europa.eu/justice/gender-equality/files/annual_reports/2017_report_annual_gender-equality.pdf

Il metodo di studio che si intende adottare, di conseguenza, è quello cosiddetto del “prototypical cases”⁶: secondo questo principio, si esamineranno principalmente i Paesi ‘esemplari’, ovvero quegli ordinamenti che costituiscono un esempio particolarmente significativo per la questione affrontata caratterizzandosi per la migliore quota di presenza femminile nei parlamenti rispetto al caso italiano oppure per l’adozione (o non) di un metodo elettorale piuttosto che un altro.

Quello che emergerà, e che qui si vuole anticipare, da questo studio che non ha alcuna pretesa di completezza è che in molti casi il percorso per l’affermazione di una parità nella rappresentanza politica è ancora molto lungo spesso gli strumenti proposti per promuovere il riequilibrio mostrandosi non sono sufficienti sebbene, in molte ipotesi, necessari. Sebbene tanto sia stato fatto in altri campi per l’affermazione dei diritti delle donne e per le loro tutele, “se c’è un campo dove le garanzie giuridiche sono rimaste sulla carta, dove il diritto fotografa un paesaggio umano ben diverso da quello che pulsa sulla terra, ancora una volta questo è il campo che delimita la condizione femminile”⁷.

⁶ V., in merito, l’interessante saggio di R. Hirschl, *The Question of Case Selection in Comparative Constitutional Law*, in *The American Journal of Comparative Law*, Volume 53, Issue 1, 1 January 2005, in part. p. 142. L’A. Distingue quattro metodi validi per effettuare la comparazione (oltre ‘agli altri casi’): ai tradizionali metodi comparativi per somiglianza oppure per differenze, aggiunge quello del “caso più difficile” e, appunto, quello del prototipo.

⁷ Così, M. Ainis, *La riforma dell’art. 51 Cost. e i suoi riflessi nell’ordinamento*, in R. Bin, G. Brunelli, A. Pugiotto, P. Veronesi, *La parità dei sessi nella rappresentanza politica*, Torino, Giappichelli, 2003, p. 25.

WORLD CLASSIFICATION									
Rank	Country	Lower or single House				Upper House or Senate			
		Elections	Seats*	Women	% W	Elections	Seats*	Women	% W
1	Rwanda	16.09.2013	80	49	61.3%	26.09.2011	26	10	38.5%
2	Cuba	11.03.2018	605	322	53.2%	---	---	---	---
3	Bolivia	12.10.2014	130	69	53.1%	12.10.2014	36	17	47.2%
4	Grenada	13.03.2018	15	7	46.7%	27.03.2013	13	2	15.4%
5	Namibia	29.11.2014	104	48	46.2%	08.12.2015	41	10	24.4%
6	Nicaragua	06.11.2016	92	42	45.7%	---	---	---	---
7	Costa Rica	04.02.2018	57	26	45.6%	---	---	---	---
8	Sweden	14.09.2014	349	152	43.6%	---	---	---	---
9	Mexico	07.06.2015	500	213	42.6%	01.07.2012	128	47	36.7%
10	South Africa	07.05.2014	394	167	42.4%	21.05.2014	54	19	35.2%
11	Finland	19.04.2015	200	84	42.0%	---	---	---	---
12	Senegal	30.07.2017	165	69	41.8%	---	---	---	---
13	Norway	11.09.2017	169	70	41.4%	---	---	---	---
14	Mozambique	15.10.2014	250	99	39.6%	---	---	---	---
15	Spain	26.06.2016	350	137	39.1%	26.06.2016	266	101	38.0%
16	France	11.06.2017	577	225	39.0%	24.09.2017	348	102	29.3%
17	Argentina	22.10.2017	257	100	38.9%	22.10.2017	72	30	41.7%
18	Ethiopia	24.05.2015	547	212	38.8%	05.10.2015	153	49	32.0%
19	New Zealand	23.09.2017	120	46	38.3%	---	---	---	---
20	Iceland	28.10.2017	63	24	38.1%	---	---	---	---
21	Belgium	25.05.2014	150	57	38.0%	03.07.2014	60	30	50.0%
"	Ecuador	19.02.2017	137	52	38.0%	---	---	---	---
23	The F.Y.R. of Macedonia	11.12.2016	120	45	37.5%	---	---	---	---
24	Denmark	18.06.2015	179	67	37.4%	---	---	---	---
25	United Republic of Tanzania	25.10.2015	390	145	37.2%	---	---	---	---
26	Slovenia	13.07.2014	90	33	36.7%	22.11.2017	39	4	10.3%
27	Burundi	29.06.2015	121	44	36.4%	24.07.2015	43	18	41.9%
28	Netherlands	15.03.2017	150	54	36.0%	26.05.2015	75	26	34.7%
29	Italy	04.03.2018	630	225	35.7%	04.03.2018	320	113	35.3%
30	Portugal	04.10.2015	230	80	34.8%	---	---	---	---
31	Belarus	11.09.2016	110	38	34.5%	30.08.2012	56	17	30.4%
32	Austria	15.10.2017	183	63	34.4%	N.A.	61	19	31.1%
"	Serbia	24.04.2016	250	86	34.4%	---	---	---	---
34	Uganda	18.02.2016	449	154	34.3%	---	---	---	---
35	Monaco	14.02.2018	24	8	33.3%	---	---	---	---
36	Zimbabwe	31.07.2013	250	83	33.2%	31.07.2013	79	38	48.1%
37	Nepal	26.11.2017	275	90	32.7%	07.02.2018	59	22	37.3%
38	Switzerland	18.10.2015	200	65	32.5%	23.10.2011	46	7	15.2%
39	Timor-Leste	22.07.2017	65	21	32.3%	---	---	---	---
40	Andorra	01.03.2015	28	9	32.1%	---	---	---	---
41	United Kingdom	08.06.2017	650	208	32.0%	N.A.	805	207	25.7%

Fig. 2. Fonte: **Inter-Parliamentary Union**, reperibile *on line* all'indirizzo <http://archive.ipu.org/wmn-e/classif.htm#1>

1.1. Il caso del Ruanda

Come si diceva, dalla graduatoria riportata nella figura 2 si staglia, ai primi posti dei Paesi con maggior numero di donne nel Parlamento, il Ruanda.

Alle ultime elezioni la Camera bassa ruandese ha visto l'affermazione di una femmine talmente importante da raggiungere la ragguardevole percentuale del 61,3%. Questo risultato è la conseguenza, prima ancora di scelte legislative, di alcuni non più recenti eventi storici. rappresentanza

A seguito del genocidio del 1994 che causò la morte di più di 800 mila persone, le donne, colpite fortemente dagli scontri etnici e violenze sessuali, hanno assunto un ruolo fondamentale nella ricostruzione del paese. Grazie anche ad una presenza che le vide in un numero quasi raddoppiato rispetto a quello degli uomini - all'epoca raggiungendo, secondo i dati dell'ONU, tra il 60 e 70 per cento della popolazione, oggi invece arrivando solo al 55% - il genere femminile incominciò a mostrarsi molto più attivo rispetto al passato a tutti i livelli della vita pubblica, compreso quello della politica

In questa prospettiva, nel 2003 con l'adozione della nuova Costituzione, il Ruanda è giunto ad affermare un sistema di seggi riservate alla presenza femminile. Tale 'riserva' costituzionale se nel 2008 ha portato il Ruanda ad essere il primo Paese al mondo con un numero di deputate donne superiore a quello dei colleghi uomini (pari al 56%), da ultimo, come si diceva, con le elezioni del 2013, ha assicurato alle donne ben 51 seggi su 80 della Camera dei Rappresentanti.

Nello specifico, l'art. 10, punto 4 della carta costituzionale, nel proclamare l'esistenza di un ordinamento basato sullo "stato di diritto e democratico pluralista", riserva alle donne "almeno il 30% dei posti nei luoghi decisionali"⁸. Ancora più preciso in proposito è, poi, il disposto introdotto all'art. 76 Cost., come modificato in seguito nel 2010, che prevede un numero prestabilito di presenza femminile per provincia⁹. Su questa base costituzionale la legge elettorale, fondata su un sistema di tipo proporzionale, prevede oggi la riserva alla presenza femminile di una quota pari almeno al 30%, unita ad un numero fisso di rappresentanti donne per provincia. Il sistema si mostra, per così dire, 'bloccato' a vantaggio delle donne con la conseguenza che "almeno" la metà dei rappresentanti parlamentari appartiene al genere femminile.

⁸ L'art 10, dedicato ai 'principi fondamentali', al punto 4 recita: "building a state governed by the rule of law, a pluralistic democratic government, equality of all Rwandans and between women and men reflected by ensuring that women are granted at least thirty per cent of posts in decision making organs".

⁹ Secondo tale disposizione la Camera dei Deputati "shall be composed of eighty (80) Deputies who shall include the following: 1° fifty-three (53) Deputies elected in accordance with the provisions of Article 77 of this Constitution; 2° twenty-four (24) women elected by specific councils in accordance with the State administrative entities; 3° two (2) Deputies elected by the National Youth Council; 4° one (1) Deputy elected by the National Council of Persons with Disabilities. Per un approfondimento ulteriore, v., tra tutti, P. Abbott - M. Rucogoza, *Legal and Policy Framework for Gender Equality and the Empowerment of Women in Rwanda*, Institute of Policy Analysis and Research-Rwanda, 2011.

Grazie anche alla legge sull'organizzazione politica¹⁰, il parlamento vede invero, in tal modo, degli 80 membri della Camera dei Rappresentanti, 53 eletti a suffragio universale diretto utilizzando la rappresentanza proporzionale di liste chiuse, di cui almeno il 30% deve essere riservato alle donne (in definitiva, almeno 16 rappresentanti), mentre un numero fisso pari a 24 devono essere donne elette come rappresentanti per provincia (precisamente, 2 per ogni provincia e per la città di Kigali, scelte da un collegio elettorale con un voto solo femminile). Il senato, con i suoi 26 membri, deve essere composto per 'almeno' il 30% da donne¹¹. Alcun tipo di sanzione nel caso di inosservanza delle quote viene tuttavia introdotto e probabilmente neanche sarebbe necessario.

Il sistema congiunto di riserva dei posti e metodo proporzionale assicurando, come evidenziato, ottimi esiti quanto alla presenza femminile in parlamento dimostra qui l'inutilità di previsioni sanzionatorie che, come si vedrà, anche quando presenti in altri ordinamenti, possono ben essere eluse o anche, talora, accettate come possibile 'rischio' della violazione.

Il processo di 'riequilibrio' di genere in questo Paese ha d'altronde coinvolto anche altri organi istituzionali pur senza alcuna previsione normativa che stabilisca riserve di quote per le donne. Si pensi, in proposito, alla Corte suprema che attualmente vede sedere al suo interno, anche in assenza di una disposizione in tal senso¹², giudici costituzionali per metà appartenenti al genere femminile¹³.

Quello che per la verità sembra allora aver contribuito a raggiungere questi risultati particolarmente favorevoli per la presenza femminile in Ruanda è stato non solo il sistema di riserva dei seggi e di quote costituzionali ma altresì un importante processo di riforma legislativo avviato da diverso tempo, e ancora in atto, attuato anche a seguito di numerose pronunce giurisprudenziali¹⁴: imposta dall'alto, al fine di rimuovere gli ostacoli che si frappongono sul piano normativo per l'affermazione effettiva della parità, la visione del sistema sociale, tradizionalmente patriarcale, si va modificando nella cultura africana del Ruanda con la conseguenza che si considera sempre meno 'naturale' la concentrazione del potere, dell'autorità e dei beni materiali nelle mani dell'uomo. Oggetto di revisione sono stati importanti aspetti della vita privata e sociale dei cittadini a partire dalla riforma (del codice civile) per garantire

¹⁰ Vedi l'organic law n. 10/2013, dell'11 luglio 2013, su "Governing political organizations and politicians" laddove, in particolare all'art. 7, si stabilisce: "Political organization must constantly reflect the unity of the people of Rwanda, gender equality and complementarity, whether in the recruitment of members, putting in place organs of leadership and in their operations and activities. Each political organizations shall have at least thirty percent (30%) of posts in decision making organs awarded to women".

¹¹ Secondo il primo comma dell'art. 82 Cost: "The Senate shall be composed of twenty six (26) members serving for a term of eight years (8) and at least thirty per cent (30 %) of whom are women. In addition, former Heads of State become members of the Senate upon their request as provided for in paragraph 4 of this article".

¹² Nulla è invero disposto in merito nella Carta costituzionale, agli artt. 144-148 riguardanti la "Supreme Court", né nella organic law n. 03/2012 del 13 giugno 2012, relativa alla "organization, functioning and jurisdiction of the Supreme Court".

¹³ Su questi aspetti, come sulla storia del Rwanda, v. specificamente J. Dudman, *Lessons from Rwanda's female-run institutions*, in *The guardian International*, 2014.

¹⁴ Vedi in proposito, in particolare quanto alla riforma dei diversi settori civilistici, D. Nshimiyimana, *Enforcement of Women' Property. Rights by Rwandan Courts: Battle of Equality before the Law*, in *Imperial Journal of interdisciplinary Research*, 3/2017, p. 1502 e ss.

eguali diritti ereditari e di successione tra uomini e donne¹⁵ per arrivare alla legislazione disciplinante le pari opportunità sul piano lavorativo¹⁶.

Insomma, il caso emblematico del Ruanda mostra, peraltro al pari di quanto si vedrà per altri ordinamenti a noi più vicini, come anche in contesti socio-culturali fortemente gerarchizzati a favore dell'uomo l'intervento specifico dell'autorità possa completamente modificare il *modus percipiendi* e *vivendi* di una comunità quanto al vivere sociale.

2. Le quote di genere tra liste e numero di seggi

Volendoci spostare all'analisi specifica di alcuni Paesi dell'Europa incluso il nostro, si ritiene doveroso preliminarmente fare una precisazione fondamentale per evitare possibili confusioni.

In realtà, non tutti gli ordinamenti che pure vedono attribuite alle donne percentuali rilevanti di seggi parlamentari hanno introdotto quote di genere a livello legislativo, prevedendole mediante legge elettorale oppure attraverso disposizioni normative tese a disciplinare il comportamento dei partiti politici, talora in ossequio a norme di rango costituzionale, come pure accade in circa 77 Paesi del mondo le cui carte costituzionali statuiscono espressamente un sistema di quote. Anche se le riforme costituzionali e/o legislative unitamente a quelle dei sistemi elettorali appaiono interventi necessari a garantire una parità di genere, non sempre si rivelano le uniche soluzioni¹⁷.

In molti casi le quote sono adottate, infatti, dai partiti politici su base volontaria: è questa l'ipotesi, tra le altre, del Canada, con un sistema maggioritario all'inglese¹⁸ e una percentuale di rappresentanza femminile tuttavia non elevatissima assestandosi sul 27% (che peraltro lo pone al 60° posto della classifica mondiale), nonché di alcuni Paesi del Nord Europa. Tra questi si può citare come esempio, attesa la quota elevata, l'Islanda con il suo 38, 1% di presenza femminile, dotata di un sistema elettorale proporzionale a doppio livello di ripartizione dei seggi e con possibilità per l'elettore di cambiare graduatoria dei candidati¹⁹ nonché, ancora, la Svezia con il 43, 6 % di rappresentanza delle donne, caratterizzata da un

¹⁵ Introdotta con la legge n. 22/99 del 12 novembre 1999, relativa al "matrimonial regimes, liberalities and successions, giving to women the same rights of succession as men".

¹⁶ Legge n. 13/2009 del 27 maggio 2009 recante "Provides for equal opportunities and equal pay for women and men, and prohibits sexual harassment in the workplace".

¹⁷ Si può vedere in merito *Recommendation Rec (2003)3 of the Committee of Ministers and explanatory memorandum* adottato il 12 marzo 2003, in particolare, laddove si prevede tra le misure legislative: "consider possible constitutional and/or legislative changes, including positive action measures, which would facilitate a more balanced participation of women and men in political and public decision-making" nonché il Report – 2016 del Gender Equality Commission (GEC), *Participation of Women and Men in Decision Making*, reperibile *on line* alla pagina: <https://rm.coe.int/analytical-report-data-2016-/1680751a3e>

¹⁸ Come regolato dal *Canada Elections Act*, S.C. 2000, c. 9, modificato nel 2016. In dottrina, per un commento più approfondito, si rinvia a L. A. Chappell, *Gendering Government: Feminist Engagement with the State in Australia and Canada*, UBC Press, Toronto, 2002.

¹⁹ L'art. 31 della Costituzione islandese prevede espressamente questo metodo a proposito dei 63 membri della Camera eletti "on the basis of proportional representation", come poi meglio disciplinato dall'*Elections Act* n. 24 del 16 May 2000 relativo al "Parliamentary Elections to the Althing".

sistema elettorale di tipo proporzionale e possibile voto di preferenza²⁰ non diverso dal sistema – con metodo Sainte-Laguë²¹ - presente in Norvegia²² che pure arriva a una percentuale di presenza delle donne in Parlamento alta, pari al 41,4.

Già queste prime note mostrano, allora, come anche il sistema elettorale di tipo proporzionale, rispetto a quello maggioritario, sembri tendenzialmente più favorevole alla promozione della partecipazione delle donne alla vita politica.

Risultati importanti, riandando alla classificazione dei Paesi con maggiore rappresentanza femminile e in particolare del nord Europa, sono peraltro conseguiti anche da Finlandia e Danimarca - che raggiungono, rispettivamente, il 42% e il 37,4% di rappresentanza femminile – anche esse dotate, per volontà delle stesse carte costituzionali²³, come d'altronde in molti dei casi succitati, di un sistema proporzionale. Come meglio vedremo, questi ultimi due Paesi non hanno tuttavia alcuna disposizione legislativa specifica, né tanto meno quote adottate su base volontaria dai partiti²⁴, al più la Finlandia prevedendo una quota di almeno il 40% di donne nelle commissioni, tra le altre, municipali²⁵.

Non sempre vi è, invero, una stretta correlazione tra la previsione – normativa ma anche volontaria partitica - di quote e la presenza di donne.

Ad influenzare l'affermazione di una reale parità politica, in alcuni casi, è anche il modello socio-culturale di effettiva uguaglianza, come pure emerge da uno studio effettuato dal Parlamento europeo del 2011 sui sistemi elettorali e quota di genere²⁶. Qui ben si evidenzia che la parità raggiunta a livello sociale, effettiva e praticata nella quotidianità, rende talora superflue le quote.

Al pari di quanto visto specificamente per il Ruanda è allora l'aver avviato da diverso tempo, da parte dei poteri istituzionali, un processo volto a favorire la reale parità in diversi

²⁰ Questo sistema è disciplinato in maniera puntuale nella stessa carta costituzionale svedese che all'art. 1 del chap. 3 sulla formazione e composizione del Parlamento dispone "Voting in such elections is by party, with an option for the voter to express a personal preference vote" e poi, ancora, all'art. 8 laddove si statuisce che "the fixed constituency seats in each constituency are distributed proportionately among the parties on the basis of the election result in that constituency". V., anche, *Elections Act* SFS 2005-837, come modificato nel 2008, in particolare Chap. 14 sulla distribuzione dei seggi.

²¹ *Elections Act* n. 57 of 28 June 2002, come modificato più volte e da ultimo nel 2003, in particolare Chap. 11 sulla distribuzione dei seggi

²² Anche in questo ordinamento è la Costituzione, revisionata più volte, a prevedere, in particolare all'art. 59, che "the election of representatives of constituency is based on proportional representation".

²³ Nella Costituzione finlandese all'art. 25, sulle elezioni parlamentari, espressamente si dispone: "The Representatives shall be elected by a direct, proportional and secret vote" come poi confermato dalla legge elettorale, *Election Act* 714/1998 modificato con legge 218/2004. Non diversamente si stabilisce nella Costituzione della Danimarca laddove al par. 31, comma 2 si statuisce che "Rules for the exercise of the suffrage shall be laid down by the Election Act, which, to secure equal representation of the various opinions of the electorate, shall prescribe the manner of election and decide whether proportional representation shall be adopted with or without elections in single-member constituencies".

²⁴ In generale, per un commento sulla questione, come affrontata dai sistemi dei paesi del Nord Europa succitati, v. H.M. Narud, M.N. Pedersen e H. Valen (a cura di), *Party Sovereignty and Citizen Control. Selecting Candidates for Parliamentary Elections in Denmark, Finland, Iceland and Norway*, Odense, University Press of Southern Denmark, 2002.

²⁵ In particolare nell'*Act on Equality between Women and Men*, n. 609 dell'08 agosto 1986 come modificato in particolare nel 1995 (oltre alle modifiche del 1992, 1997 nonché, più di recente nel 2015).

²⁶ Policy Department C: Citizens' Rights and Constitutional Affairs, European Parliament, *Electoral Gender Quota Systems and their implementation in Europe*, 2011.

settori della vita privata, sociale e politica ad aver determinato, in particolare in Finlandia e Danimarca, l'inutilità di previsioni normative volte a garantire quote di genere.

Non a caso la Finlandia, grazie anche a un movimento femminista particolarmente attivo, è stato tra i primi stati al mondo a riconoscere, nel 1906, il diritto di voto alle donne, compresa la possibilità di candidarsi alle elezioni parlamentari mentre gli altri paesi nordici approvarono una disciplina simile poco dopo: la Norvegia nel 1913, la Danimarca nel 1915 e la Svezia nel 1921. Negli stessi anni, la legislazione sul matrimonio riformata in tutta la Scandinavia²⁷, riconobbe, a differenza di quasi tutto il resto di Europa, alle donne coniugate piena capacità giuridica, ponendole in una condizione giuridica eguale all'uomo²⁸. Su questa scia, conseguenza naturale appare essere allora quella per cui sarà per primo uno di questi paesi, specificamente la Norvegia, ad adottare nel 2003 una normativa che introduce le quote di genere nei consigli di amministrazione delle grandi compagnie²⁹, normativa che sarà seguita come esempio da diversi altri Paesi europei³⁰ nonché dall'UE³¹.

Discorso diverso deve farsi per l'Italia che invece agli inizi del secolo scorso, seppure ammetteva le donne a partecipare alle pubbliche attività, stabiliva forti e importanti limitazioni per alcuni settori tra cui proprio gli impieghi che implicavano l'esercizio di "diritti e potestà politiche"³². Solo poi nel 1975, quand'anche la Costituzione da più di un ventennio indicasse come necessaria la "rimozione di ogni forma della subordinazione femminile al maschile"³³, si accordò alla donna coniugata piena eguaglianza morale e giuridica nel matrimonio stabi-

²⁷ Il *Swedish Marriage Code* del 1920 fu il risultato di un accordo di cooperazione tra i tre paesi Nordici. Vedi, in merito, R. Bente, *Modernisation of Marriage in Scandinavia*, in Sogner, Sølvi, Hagemann, Gro (a cura di), *Women's Politics and Women in Politics. In Honour of Ida Blom*, Oslo/ Bergen 2001, p. 71 e ss.

²⁸ Da qui poi all'approvazione di una legislazione nel 1987, in particolare in Finlandia, per l'affermazione della parità di trattamento per le donne sul posto di lavoro, compresa la parità di retribuzione per lavori "comparabili". Legge su *Equality between Women and Men* n.609/1986 come emendato nel tempo nonché da ultimo con legge n. 915/2016.

²⁹ Vedi la legge n. 120 del 19 dicembre 2003 ("PLCs Act") diretto a riconoscere a donne e uomini pari opportunità di essere rappresentati nei consigli di amministrazione delle società per azioni in conformità al principio di parità di trattamento stabilito dalla legge sulla parità di genere del 9 giugno 1978 n. 45.

³⁰ Si pensi, in particolare, alla Francia che adotta il 27 gennaio 2011 la loi 2011-103 relativa alla "représentation équilibrée des femmes et des hommes au sein des conseils d'administration et de surveillance et à l'égalité professionnelle" nonché all'Italia che, con la legge 12 luglio 2011, n. 120, apporta modifiche al testo unico delle disposizioni in materia di intermediazione finanziaria "concernenti la parità di accesso agli organi di amministrazione e di controllo delle società quotate in mercati regolamentati".

³¹ Si veda, *in primis*, Proposta di Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio riguardante "il miglioramento dell'equilibrio di genere fra gli amministratori senza incarichi esecutivi delle società quotate in Borsa e relative misure", COM (2012) 614 del 14 novembre 2012 nonché, anche, la Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, *Equilibrio di genere ai vertici delle società: un contributo a una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva*, COM/2012/0615 final.

³² Secondo la legge del 17 luglio 1919, n. 1176, recanti "norme sulla capacità giuridica della donna", e in particolare l'art. 7 "le donne sono ammesse, a pari titolo degli uomini, ad esercitare tutte le professioni ed a coprire tutti gli impieghi pubblici, esclusi soltanto, se non vi siano ammesse espresse espressamente dalle leggi, quelli che implicano poteri pubblici giurisdizionali o l'esercizio di diritti e di potestà politiche, o che attengono alla difesa militare dello Stato secondo la specificazione che sarà fatta con apposito regolamento".

³³ Così, B. Pezzini, *Tra politica e giurisdizione: natura (e "genere") dell'atto politico e del suo sindacato giurisdizionale. A proposito del controllo giurisdizionale sul rispetto dell'equilibrio di genere nella composizione del Governo*, in Scritti in onore di Antonio D'Atena, Milano, Giuffrè, 2015, p. 2460.

lendo un rapporto paritario tra coniugi, sia in relazione ai rapporti personali, che patrimoniali e con i figli ³⁴.

2.1. Segue. I due tipi di strategie. I casi specifici degli Usa e della Russia

Tornando al discorso sulle quote, è necessaria un'altra puntualizzazione riguardante le disposizioni normative volte ad incrementare la rappresentanza femminile attraverso quote di diverso spessore quantitativo, solitamente dal 20% al 50%.

Le disposizioni legislative, nel prevedere quote di genere, possono basarsi essenzialmente su due tipi di strategie: il legislatore può limitarsi a introdurre una quota minima di candidate femminili che deve necessariamente essere presente nella lista proposta dai partiti – come è, a quanto meglio si dirà, per il caso francese, spagnolo e, per toccare il continente africano, per il Senegal³⁵ - oppure disporre un meccanismo più stringente. Quest'ultimo è il caso dato dalla scelta di 'riservare' al genere femminile specifici seggi parlamentari, secondo una percentuale minima oppure un numero definito. Tale ipotesi è, per la verità, quella meno diffusa nel mondo: presente in soli 23 Paesi, questo sistema è introdotto soprattutto dalle nuove democrazie costituzionali di molti paesi africani, in particolare Tanzania³⁶ e Uganda³⁷ nonché dell'Asia. Nessuna previsione simile è invece presente nel continente europeo oppure nelle Americhe.

Più in generale si può dire allora che, se i Paesi del Nord Europa, forti di una cultura ormai consolidata della 'parità' di genere, vedono, peraltro in molti casi solo eventualmente, l'esistenza di quote di genere adottate su base volontaria da parte dei partiti politici, alcuni Paesi africani, non solo subsahariani ma anche del centro e del nord, nonché dell'Asia, dove è più recente il processo di modifica della tradizionale concezione patriarcale della società e del modello di famiglia rigidamente gerarchico a favore dell'uomo, disciplinano in maniera più puntuale e stringente la questione. Ivi si riserva espressamente seggi al genere femminile,

³⁴ Soltanto invero con la legge 19 maggio 1975, n. 151 relativa al c.d. "nuovo diritto di famiglia", l'art. 3 Cost. e anche, più specificamente, l'art. 29, comma 2 della Costituzione italiana, hanno trovato una compiuta realizzazione legislativa, disponendosi, in particolare all'art. 143 sui diritti e doveri dei coniugi, che: "Con il matrimonio il marito e la moglie acquistano gli stessi diritti ed assumono i medesimi doveri. Dal matrimonio deriva l'obbligo reciproco alla fedeltà, all'assistenza morale e materiale, alla collaborazione nell'interesse della famiglia e alla coabitazione. Entrambi i coniugi sono tenuti, ciascuno in relazione alle proprie sostanze e alla propria capacità di lavoro professionale o casalingo, a contribuire ai bisogni della famiglia". Vedi, in generale, P. Cendon (a cura di), *Commentario al codice civile. Art. 143*, p. 1, nonché, più specificamente, U. Breccia, *Immagine del diritto privato. Teoria generale, fonti, diritti*, Giappichelli, Torino, 2013, p. 351 e ss.

³⁵ Come stabilisce l'*Electoral Law* n.92-16 del 1992, successivamente modificato dalla legge n. 2012-01 del 2012. Specificamente, secondo l'art. L.-145 deve essere assicurata la 'parità di genere' nelle liste, ovvero « En tout état de cause, la parité homme- femme s'applique à toutes les listes. Les listes de candidatures, titulaires comme suppléants, doivent être alternativement composées de personnes des deux sexes. Lorsque le nombre de membres est impair, la parité s'applique au nombre pair immédiatement inférieur. Dans le cas où un seul député est à élire dans ce département, le titulaire et le suppléant doivent être de sexe différent ».

³⁶ All'art. 66 del testo costituzionale nel definire le 'categorie' dei membri parlamentari necessariamente presenti, si include tra queste : "(b) women members being not less than thirty percentum of all the members mentioned in paragraphs (a)".

³⁷ Secondo l'art. 78 Cost. il Parlamento è costituito, tra l'altro, da: "(b) one woman representative for every district".

con leggi ordinarie o anche nel testo della Costituzione. Restano poi, in ultimo, molti paesi europei e dell'America del sud, che si limitano a conferire al legislatore il ruolo di disporre la quota che nella lista dei rappresentanti candidati alle elezioni dovrà essere rispettata.

Discorso a parte deve farsi, infine, per gli Stati Uniti e la Russia, in entrambi i casi non prevedendosi alcun meccanismo di quota.

In particolare, nel caso degli Stati Uniti, è anche la *Supreme Court* ad aver mostrato in più occasioni un atteggiamento di chiusura, poco favorevole rispetto alla previsione di quote di genere³⁸, solo in poche pronunce guardando ad esse come a uno strumento “compensativo della discriminazione femminile”³⁹ nonché necessario non essendo sufficiente il mero divieto di non discriminazione sessuale⁴⁰. Nel caso specifico poi della rappresentanza politica, oltre alla tutela del diritto di voto di cui al 15° emendamento della carta costituzionale, la Suprema Corte ha ribadito a più riprese che spetta agli Stati federali il potere di determinare “Time, Place(.) and Manner” per le elezioni del Congresso. Sebbene si riconosca a quest’ultimo, alla luce dell’art. 1, § 4, cl. 1⁴¹, “il potere generale di *supervisor* sull’intera materia”⁴², si esclude qui fermamente che la stessa autorità centrale possa poi anche regolare gli “aspetti sostanziali”. Il potere del Congresso accordato dalla clausola dell’elezioni copre, ad avviso della Corte, i soli aspetti procedurali, ovvero i “mechanics of congressional elections” e non può estendersi e ampliarsi sino a poter individuare i “tipi di candidati”⁴³, in tal caso arrivandosi “inevitabilmente all’auto-ampliamento del potere del Congresso e allo sconvolgimento del delicato equilibrio costituzionale”⁴⁴. Ne consegue che ad oggi il Congresso basato su un sistema elettorale, secondo la scelta dei singoli Stati, di tipo maggioritario prevalentemente a turno unico ed eventualmente sulla libera scelta del partito di adottare quote⁴⁵, vede le donne decisamente sottorappresentate.

³⁸ Per un approfondito esame delle principali sentenze sul tema, v. A. A. Somani, *The Use of Gender Quotas in America: Are Voluntary Party Quotas the Way to Go?*, 54 Wm. & Mary L. Rev., 2013, p. 1469 e ss. In generale, in dottrina, sul tema della discriminazione sessuale e delle quote di genere in politica, A. Peters-S. Sute, *Representation, Discrimination and Democracy: A Legal Assessment of Gender Quotas in Politics*, in L. C. McClain- J. L. Grossman, (a cura di), *Gender Equality*, Cambridge University Press, 2009, p. 174 e ss.

³⁹ Laddove si dichiara che “there can be no doubt that our Nation has had a long and unfortunate history of sex discrimination”. V., specificamente, U.S. Supreme Court, *Frontiero v. Richardson*, 411 U.S. 677 (1973). Per un commento approfondito sulla posizione di un giudice costituzionale a favore della quota di genere si rinvia a di W. W. Williams, *Ruth Bader Ginsburg’s Equal Protection Clause: 1970-80*, in *Columbia Journal of Gender and Law*, 2013, p. 41 e ss.

⁴⁰ Vedi U.S. Supreme Court, *Johnson v. Transportation Agency*, 480 U.S. 616 (1987), in particolare, al punto ove si osserva che “mere prohibition of discriminatory practices is not enough to remedy the effects of past practices and to permit attainment of an equitable representation of minorities, women and handicapped persons”.

⁴¹ Ovvero, “The times, places, and manner of holding elections for Senators and Representatives shall be prescribed in each State by the legislature thereof; but the Congress may at any time by law make or alter such regulations, except as to the places of choosing Senator” (corsivo nostro).

⁴² U.S. Supreme Court, *Smiley v. Holm*, 285 U.S. 355 (1932), reperibile online al sito: supreme.justia.com.

⁴³ U.S. Term Limits, *Inc. v. Thornton*, 514 U.S. 779 (1995), in particolare p. 832, laddove si osserva che “the Framers intended the Elections Clause to grant States authority to create procedural regulations, not to provide States with license to exclude classes of candidates from federal office”.

⁴⁴ U.S. Term Limits, *Inc. v. Thornton*, cit.

⁴⁵ Nel 1978, il Partito Democratico ha promulgato l’*Equal Division Rule*, che ha stabilito una quota di genere al 50% per la selezione dei suoi delegati alla sua *Convention* nazionale che ancora si applica oggi. In merito,

Non diversa è la situazione in Russia ove pure manca, come si preannunciava, un sistema di riserva di quote per l'elezione della Duma di Stato, ovvero della Camera bassa dell'Assemblea Federale. In questo paese peraltro il processo di riforma a favore della parità di genere, pur a fronte di una società fortemente patriarcale, è stato avviato con enorme ritardo e in tempi piuttosto recenti. Solo a partire dal 2001, il governo federale ha apportato modifiche significative al sistema sociale grazie all'adozione di diversi atti normativi diretti a regolare le relazioni nelle sfere sociali⁴⁶ e occupazionali⁴⁷, quali, ad esempio, il Codice del lavoro che detta diverse disposizioni a favore della maternità oltre a sancire espressamente il divieto di discriminazione sul lavoro, tra l'altro, per ragioni di sesso (art. 3)⁴⁸. Sempre nel 2001 è stata poi adottata una legge sui partiti politici che pure impone la pari opportunità tra uomo e donna quanto alla possibilità di essere "rappresentati negli organi direttivi del partito politico, nelle liste di candidati per i deputati e in altri uffici elettivi all'interno dell'autorità statale e degli enti locali con autonomia amministrativa"⁴⁹. In questo clima di rinnovamento socio-politico, su sollecitazione anche di movimenti femministi⁵⁰, venne altresì proposta nel 2003 una disciplina volta a favorire la rappresentanza politica femminile che tuttavia non approdò mai alla definitiva approvazione. Il tentativo era quello di introdurre per la prima volta un meccanismo per aumentare la rappresentanza femminile nelle elezioni politiche federali - una sorta di quota di genere - oltre all'affermazione della parità genere quale principio da osservare al fine dell'organizzazione della *Constitutional Court*, della *Supreme Court of Arbitration* della Federazione Russa e della *Chamber of Accounts* (art. 19)⁵¹. Tuttavia, il dise-

v. L. Schnall, *Comment, Party Parity: A Defense of the Democratic Party Equal Division Rule*, 13 J. Gender Soc. Pol', 2005, p. 381

⁴⁶ Si veda, tra le altre, la legge sul sistema educativo (Law of the Russian Federation "On Education" del 10 luglio 1992, n. 3266-1, poi integrata con la legge n. 273-FZ del 29 dicembre 2012) che nella modifica del 30 dicembre 2001 ha visto l'introduzione di una disposizione specifica all'art. 5 che stabilisce: "Citizens of the Russian Federation are guaranteed the possibility to receive education irrespective of their sex, race, nationality, language, social origin, place of residence, attitude toward religion, personal convictions, membership in public organizations (associations), age, health status, property status, official status, criminal record".

⁴⁷ V., la federal law n. 131-FZ del 6 ottobre 2003 recante i "General Principles of the Organization of Municipal Governments in the Russian Federation" che all'art. 3 prevede l'uguaglianza e la parità di condizioni indipendentemente "dal sesso, razza, nazionalità, origine, status economico, carica ufficiale, luogo di residenza, religione, opinione, appartenenza ad associazioni pubbliche". In termini non diversi si esprime poi la Federal law n. 79-FZ del 27 luglio 2004 riguardante lo "State Civil Service of the Russian Federation" nonché la Federal law n. 25-FZ del 2 marzo 2007, "On Municipal Service in the Russian Federation".

⁴⁸ In particolare si può leggere, in tale testo, al primo comma, che: "Everyone shall have equal opportunities to implement their labour rights", mentre al secondo comma si specifica che: "Nobody may be subject to restrictions in labour rights and liberties or gain any advantages regardless of sex, race, colour of skin, nationality, language, origin, property, family, social status and occupational position, age, place of residence, attitude to religion, political views, affiliation or failure to affiliate with public associations, as well as other circumstances not pertaining to the business properties of the employee". Federal act, Labour Code Russian Federation, n. 197-FZ del 30 dicembre 2001, come modificato, da ultimo nel 2007.

⁴⁹ V. art. 8, comma 4: "Political parties shall offer to men and women, citizens of the Russian Federation of various nationalities who are members of a political party, equal opportunities of being represented in the governing bodies of the political party, on lists of candidates for deputies and to other elective offices within the state authority and local self administration bodies". Federal act n. 95-FZ del 11 luglio 2001 su "Political Parties".

⁵⁰ A tal proposito, v. N.Tarusina, E., Isaeva, *Equalization of Legal Status with Respect to Gender*, in *Russian law journal*, 2016, p. 74 e ss.

⁵¹ Il progetto di legge dello State Duma della Federazione Russa del 2003 su "the state guarantee of equal treatment of men and women and equal opportunities for their realization". In proposito vedi il Report

gno di legge non è mai riuscito ad essere approvato, la Duma di Stato avendo dimostrato sempre una decisa riluttanza ad introdurre una quota femminile, di almeno 30% come pure si sollecitava, ai fini della sua elezione.

Resta così oggi una Camera bassa eletta in virtù di un sistema di tipo misto – con seggi assegnati, per metà, con metodo proporzionale, liste bloccate e soglia di sbarramento al 5%, e, per l'altra metà, tramite collegi uninominali con metodo maggioritario a turno unico⁵² – che penalizza fortemente la rappresentanza femminile mostrando, secondo la classificazione di cui alla fig. 2, una presenza delle donne pari a malapena al 15,8%.

3. La parità di genere nel diritto europeo. L'orientamento della Corte di Giustizia dell'Unione Europea

Specifica attenzione si ritiene di dover riservare anche al sistema previsto nel diritto UE per garantire la presenza delle donne nel Parlamento europeo.

Ai fini della ricostruzione di un quadro completo, può risultare interessante far emergere come l'esistenza - o anche l'inesistenza - di meccanismi nazionali volti a favorire la parità di genere si può poi riflettere anche nell'elezione nazionale dei rappresentanti al Parlamento europeo, pur essendo le due procedure ben distinte e con regole che possono essere altrettanto differenti. Nel caso delle elezioni europee, invero, vigono solo due principi comuni a tutti i Paesi, dovendosi qui comunque rispettare la piena autonomia dei singoli Stati per la disciplina delle relative procedure. Secondo la normativa europea⁵³, tutti gli Stati membri sono obbligati a utilizzare un sistema basato sulla rappresentanza proporzionale (art 1) e hanno la facoltà di prevedere una soglia di sbarramento che, se si decide di fissarne una, non deve tuttavia essere superiore al 5% (art. 2 bis).

La disciplina della partecipazione e della rappresentanza delle donne in politica è invece rimessa alla volontà legislativa dei singoli Stati membri, sia anche in qualche modo 'orientata' attraverso atti dell'Unione europea aventi soprattutto natura non vincolante⁵⁴. La

UNDP, *Millennium Development Goals in Russia: Looking into the Future. National Human Development Report in the Russian Federation 2010*, rinvenibile online, all'indirizzo: http://www.undp.ru/nhdr2010/National_Human_Development_Report_in_the_RF_2010_ENG.pdf. Per un ampio commento in merito, in dottrina, v. N. N. Tarusina and E. A. Isaeva, *Gender tendency of russian Political Activity from the Perspective of Jurisprudence*, in *American Journal of Applied Sciences*, 2014, p. 1976 e ss. Più in generale si veda anche E. Isaeva, A. Sokolov, N. Tarusina, *Gender and Civic Engagement in Modern Russia*, in *Annals for Istranand Mediterranean Stud. Series Historia et Soc.*, 2015, p. 457 e ss.

⁵² *Federal law on Elections of the Deputies to the State Duma of the Federal Assembly of the Russian Federation*, No. 20-FZ, 22 February 2014, come modificato più volte e da ultimo, nel 2016, in particolare, art. 3 e artt. 87-89.

⁵³ Decisione 2002/772/CE, Euratom del Consiglio, del 25 giugno 2002 e del 23 settembre 2002, che modifica l'atto relativo all'elezione dei rappresentanti al Parlamento europeo a suffragio universale diretto, allegato alla decisione 76/787/CECA, CEE, Euratom.

⁵⁴ Specificamente, il primo atto in materia è la Raccomandazione del Consiglio n. 96/694/CE del 2 dicembre 1996 a riguardare la partecipazione delle donne e degli uomini al processo decisionale (poco prima lo stesso Consiglio ha adottato un'altra Raccomandazione più generale del 13 dicembre 1984, n. 84/635/CEE, sulla promozione di azioni positive a favore delle donne che raccomandava agli Stati di adottare una politica di azione positiva al fine di "eliminare o compensare gli effetti negativi derivanti, per le donne che lavorano o ricercano un

questione delle azioni positive volte a promuovere la presenza femminile vede difatti un importante e datato impegno da parte degli organi UE.

Da più di un ventennio è intervenuto, nello specifico della partecipazione ai processi decisionali⁵⁵, il Consiglio impegnato peraltro, da tempo prima, anche in diversi altri ambiti compreso quello occupazionale, in quest'ultimo caso, in azione congiunta altresì con il Parlamento, avendo adottato direttive rilevanti tese a sostenere e rafforzare la promozione dell'uguaglianza di genere sul lavoro già alla fine degli anni settanta del secolo scorso⁵⁶. Anche la Commissione infine, attraverso atti di *soft law* - e, in particolare, la Carta per le donne del 2010 volta a promuovere un "incremento della quota femminile" nei processi decisionali⁵⁷ unitamente a diversi Programmi d'azione – ha sempre assunto un ruolo importante al fine di incoraggiare la presenza delle donne nonché di introdurre, nello specifico del personale interno Ue, vere e proprie quote di presenza femminile nei posti dirigenziali⁵⁸. Più di recente, infine, si è provveduto altresì all'istituzione di un'agenzia autonoma Ue con competenza di

lavoro, da atteggiamenti, comportamenti e strutture basati su una divisione tradizionale dei ruoli, all'interno della società, tra uomini e donne"). A questo documento fa poi riferimento anche la Risoluzione del 18 gennaio 2001 del Parlamento europeo sulla *relazione della Commissione sull'attuazione della Raccomandazione 96/694 del Consiglio, del 2 dicembre 1996, sulla partecipazione equilibrata delle donne e degli uomini al processo decisionale*. Ai fini di un efficace sviluppo democratico dell'UE, qui si sollecita, in particolare, la promozione di un equilibrio di genere con una rappresentanza non inferiore al 40% per ciascun sesso invitandosi, al contempo, i governi che vedono una partecipazione delle donne agli organi decisionali inferiore al 30% a riesaminare i sistemi elettorali alla luce del loro impatto sulla rappresentanza politica di genere negli organismi elettivi. Più da ultimo, si può segnalare, il "Patto europeo per la parità di genere" approvato dal Consiglio, il 23-24 marzo 2006.

⁵⁵ Vedi, la Raccomandazione del Consiglio n. 96/694/CE di cui in nota 52.

⁵⁶ *In primis*, quale primo passo del processo per la promozione della parità di genere, v. la Direttiva del Consiglio, 76/207/CEE, del 9 febbraio 1976, relativa all'attuazione del principio della parità di trattamento tra gli uomini e le donne per quanto riguarda l'accesso al lavoro, alla formazione e alla promozione professionali e le condizioni di lavoro come modificata dalla direttiva 2002/73/CE e infine abrogata dalla Direttiva 2006/54/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 5 luglio 2006 riguardante l'attuazione del principio delle pari opportunità e della parità di trattamento fra uomini e donne in materia di occupazione e impiego. Questa direttiva, nel fornire una definizione delle nozioni di discriminazione diretta e indiretta, incoraggia i datori di lavoro ad adottare misure per promuovere la parità e prevenire e combattere le molestie sessuali, inasprendo le sanzioni per i casi di discriminazione e prevedendo l'istituzione all'interno degli Stati membri di organismi incaricati di promuovere la parità di trattamento tra uomini e donne. Da ultimo v. il Regolamento (UE) n. 1381/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013, che istituisce un programma Diritti, uguaglianza e cittadinanza per il periodo 2014-2020.

⁵⁷ La Carta intende potenziare la promozione della parità tra donne e uomini, in Europa e nel mondo, in particolare nel "processo decisionale" laddove ben si ammette che "le donne continuano a non avere pieno accesso alla condivisione del potere e della capacità decisionale" mentre si ritiene che "l'equilibrio fra i generi nel processo decisionale, nella vita politica ed economica e nei settori pubblico e privato aiuterà l'Europa a creare politiche più efficaci, a far nascere una società basata sulla conoscenza e attenta alla tematica dei generi e a costruire una democrazia più forte e più prospera". A tal fine si ribadisce "l'impegno a perseguire l'obiettivo di una più equa rappresentazione di donne e uomini nelle posizioni di potere nella vita pubblica e nell'economia. Faremo uso dei nostri poteri, comprese le misure di incentivi dell'Unione, per promuovere un incremento della quota femminile in posizioni di responsabilità". V. Comunicazione della Commissione, COM(2010) 78 definitivo del 5 marzo 2010, su «Maggiore impegno verso la parità tra donne e uomini - Carta per le donne - Dichiarazione della Commissione europea in occasione della giornata internazionale della donna 2010 - Commemorazione del 15° anniversario dell'adozione della dichiarazione e della piattaforma d'azione della Conferenza mondiale dell'ONU sulle donne, svoltasi a Pechino, e del 30° anniversario della Convenzione dell'ONU sull'eliminazione di tutte le forme di discriminazione nei confronti delle donne».

⁵⁸ Per un'analisi approfondita e critica in merito si v. G. Gattinara, *Il problema delle azioni positive nel diritto della funzione pubblica dell'unione europea: il caso della Commissione*, in F. Spitaleri, *L'uguaglianza alla prova delle azioni positive*, Giappichelli ed., Torino, 2011, in part. p. 183 e ss.

promozione dell'uguaglianza effettiva, ovvero l'Istituto europeo per l'uguaglianza di genere⁵⁹. Tutto questo è del resto pienamente coerente con il quadro normativo UE.

Diverse disposizioni del Trattato dell'Unione Europea (TUE) disciplinano il principio della parità e non discriminazione nonché, quindi, della "eguaglianza", quest'ultimo considerato da subito dalla Corte di Giustizia UE, sebbene non espressamente previsto all'inizio, "principio generale (...) facente parte dei principi fondamentali del diritto comunitario"⁶⁰, cui gli stessi principi normativi del Trattato si ispirano⁶¹ o ne risultano "espressione specifica"⁶².

Più specificamente, così, è a partire dagli artt. 2 e 3, paragrafo 3, TUE che si promuove l'obiettivo della parità tra uomini e donne come poi sancito anche dalla Carta dei diritti fondamentale che dal canto suo pone, all'art. 21, il divieto di discriminazione basato sul sesso⁶³ e all'art. 23 la parità tra uomini e donne⁶⁴. Anche altri articoli del Trattato, come modificato col Trattato di Lisbona del 2007, sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), si preoccupano di trattare il principio della parità: all'art. 8 TFUE si attribuisce all'Unione il compito di eliminare le ineguaglianze e di promuovere la parità tra uomini e donne in tutte le sue attività - secondo il concetto noto anche come "integrazione della dimensione di genere" - nonché, ancora, all'art. 157 (TFUE), si "autorizza" l'azione positiva degli Stati finalizzata all'emancipazione femminile. Quale principio generale, ben ascrivibile alle "tradizioni costituzionali comuni" agli Stati Membri⁶⁵, quello dell'eguaglianza (e della parità), "tagliando trasversalmente"⁶⁶ tutto l'ordinamento, investe inevitabilmente l'intero diritto UE e, quindi, altrettanto inevitabilmente è stato preso in considerazione dalla Corte di Giustizia dell'Unione europea.

⁵⁹ Tale organo autonomo dell'UE istituito con Regolamento (CE) n. 1922/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 dicembre 2006, ha il compito di "aiutare le istituzioni europee e i paesi dell'UE a integrare il principio di uguaglianza nelle loro politiche e a lottare contro la discriminazione fondata sul sesso, informando altresì i cittadini dell'Unione europea in merito all'uguaglianza di genere".

⁶⁰ CGUE, 19 ottobre 1977, cause riunite 117 /76, *Ruckdeschel*, punto 7.

⁶¹ V., tra le prime, la pronuncia del 1980 e in particolare, sentenza 27 marzo 1980, cause riunite 66, 127 e 128/179, *Amministrazione delle finanze/Meridionale industria salumi*.

⁶² CGUE, *Ruckdeschel*, cit., punto 7.

⁶³ Al primo comma si stabilisce invero che: 1. "È vietata qualsiasi forma di discriminazione fondata, in particolare, sul sesso, la razza, il colore della pelle o l'origine etnica o sociale, le caratteristiche genetiche, la lingua, la religione o le convinzioni personali, le opinioni politiche o di qualsiasi altra natura, l'appartenenza ad una minoranza nazionale, il patrimonio, la nascita, gli handicap, l'età o le tendenze sessuali".

⁶⁴ Laddove si sancisce che "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".

⁶⁵ Vedi in proposito una pronuncia della Corte di Giustizia dell'Unione Europea del 2005 allorché in termini chiari e fermi si riconosce che la Direttiva del Consiglio 27 novembre 2000, n. 2000/78/CE, (recante "un quadro generale per la parità di trattamento in materia di occupazione e di condizioni di lavoro") "non sancisce essa stessa il principio della parità di trattamento in materia di occupazione e di lavoro (...)". In realtà tale direttiva, a parere della stessa Corte, "ai sensi del suo art. 1, ha il solo obiettivo di «stabilire un quadro generale per la lotta alle discriminazioni fondate sulla religione o le convinzioni personali, gli handicap, l'età o le tendenze sessuali», dal momento che il principio stesso del divieto di siffatte forme di discriminazione, come risulta dai 'considerando' della detta direttiva, trova la sua fonte in vari strumenti internazionali e nelle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri". CGUE, C-144/04, *Mangold*, 22 novembre 2005.

⁶⁶ Così M. Barbera, (a cura di) *Introduzione*, in *Il nuovo diritto antidiscriminatorio*, Giuffrè, Milano, 2007, p. XL e ss.

A fronte del quadro normativo e dell'attivismo degli organi UE, la Corte di Giustizia si è trovata in più occasione a doversi confrontare con il problema della parità di genere e dell'eventuali disposizioni nazionali adottate nell'ottica della promozione della discriminazione positiva. Sul tema delle quote e clausole a favore del genere femminile è tuttavia intervenuta, almeno inizialmente, con un atteggiamento decisamente prudente e poco favorevole a disposizioni che finivano con l'accordare "automaticamente alle donne (...) una preferenza nei settori in cui esse sono sottorappresentate", comportando queste, a loro volta, ad avviso della stessa Corte, "una discriminazione fondata sul sesso"⁶⁷. La critica maggiore mossa qui, secondo una visione comune, quantomeno inizialmente, anche alla nostra Corte, era quella che attraverso questi meccanismi si finiva col promuovere un'eguaglianza e una parità non già come obiettivo ma come risultato. E' solo nel tempo che la Corte arriva ad assumere una posizione di vera e propria "apertura" alla promozione di 'azioni positive' a favore delle donne.

Già in un caso di solo due anni successivi, a fronte delle osservazioni, in particolare del governo finlandese, che guardano alla quota come a uno strumento necessario giacché "l'esperienza mostra, in particolare, come le azioni che si limitano ad intervenire sull'orientamento e sulla formazione professionale delle donne o sulla ripartizione delle responsabilità lavorative e familiari non siano sufficienti ad abolire tale scompartimentazione dei mercati del lavoro", la Corte rivela una significativa inversione di tendenza quanto al suo approccio interpretativo. Si ammette in questa ipotesi, sia pure con le cautele legate a un'attenta e obiettiva selezione delle candidature tale da non rendere la priorità assoluta e automatica, la legittimità della normativa preferenziale a favore delle donne che accordi la precedenza nella promozione di candidati di sesso femminile nei settori di attività pubblici in cui le donne sono meno numerose degli uomini⁶⁸.

Se nella fase iniziale del percorso giurisprudenziale il principio di eguaglianza in senso sostanziale è declinato, in termini piuttosto rigidi e categorici, come garanzia della parità nel punto di partenza e non già di arrivo, questa pronuncia ben ammette la possibilità di 'pilotare', in qualche modo, il traguardo a favore del genere sotto-rappresentato purché però si segua una guida 'morbida', flessibile, che consenta deroghe e variazioni in virtù di condizioni obiettive di valutazione e che non inevitabilmente conduca ad avere la precedenza su tutti.

⁶⁷ CGUE, Causa C-450/93, *Kalanke v. Bremen*, 17 ottobre 1995. La questione aveva ad oggetto una legge del Land tedesco di Brema che assicurava una precedenza automatica nei settori in cui il genere femminile non era sufficientemente rappresentato. Ivi ai punti 16 e anche 22 si afferma perciò che "una normativa nazionale che assicura una preferenza assoluta ed incondizionata alle donne in caso di nomina o promozione va oltre la promozione della parità delle opportunità ed eccede i limiti della deroga prevista all'art. 2, n. 4, della direttiva del Consiglio 9 febbraio 1976, 76/207/CEE, relativa all'attuazione del principio della parità di trattamento tra gli uomini e le donne per quanto riguarda l'accesso al lavoro, alla formazione e alla promozione professionali e le condizioni di lavoro". In dottrina, tra i primi commenti, v. L. Charpentier, *L'arrêt Kalanke: expression du discours dualiste de l'égalité*, in *Revue trimestrielle de droit européen*, 1996, p. 281 e ss. A. Grassi, *La sentenza Kalanke: un'inversione di rotta nelle politiche comunitarie sulla pari opportunità?*, in *Riv. it. dir. pub. com.*, 1996, p. 3-4, p. 675 e ss. nonché, più di recente, O. Pollicino, *Discriminazioni sulla base del sesso e trattamento preferenziale nel diritto comunitario*, Milano, Giuffrè, 2005, p. 59 e ss e R. Cosio, R. Foglia, *Il diritto europeo nel dialogo delle Corti*, Giuffrè, Milano, 2013, p. 68 e ss.

⁶⁸ CGUE, Causa C-409/95, *Marschall v. Nordrhein-Westfalen*, in particolare punto 35.

Nell'ottica della Corte di Giustizia europea, la parità di trattamento deve sempre tener conto del principio di eguaglianza (sostanziale) che vincola gli Stati membri «quando essi danno esecuzione alle discipline comunitarie»⁶⁹ ed è utilizzabile dalla stessa per sindacare le normative nazionali che «rientra [no] nella sfera di applicazione del diritto comunitario». Tale principio, che nella visione giurisprudenziale europea segue la logica per cui è vietato “trattare situazioni analoghe in maniera differenziata e situazioni diverse in maniera uguale”, può essere disatteso – come pure ha ammesso nelle successive pronunce - solo quando si tratti di applicare un trattamento differenziato adeguato e “necessario” per raggiungere finalità legittime⁷⁰ nonché, come da costante giurisprudenza, allorché sia “obiettivamente giustificato”⁷¹.

In virtù di questo ragionamento la disposizione che riserva solo al genere femminile posti o quote per essere legittima non può essere, come si diceva, assoluta e automatica, non potendosi escludere che possano accedere al beneficio soggetti di sesso maschile quando si trovino in condizioni di “necessità”. Il principio che trova ulteriore applicazione, insieme all'eguaglianza sostanziale, è quello di proporzionalità: in conformità a tale ultimo principio, lo strumento che prevede vantaggi non può essere “sproporzionato rispetto allo scopo perseguito” e “dar luogo ad una violazione del criterio di obiettività”⁷².

In definitiva, secondo questa visione, le quote sono da considerare come uno strumento necessario (e legittimo) al fine di combattere ed eliminare la situazione di svantaggio e disparità femminile derivante da pregiudizi storici, stereotipi o altre pratiche associate alla tradizionale esclusione delle donne dalla vita lavorativa, solo se flessibili, non assolute, non automatiche e comunque adeguate a perseguire tale finalità⁷³: allorché perciò le situazioni diverse sono superate e quindi la sotto-rappresentanza delle donne risolta le quote, nella visione della giurisprudenza europea, non sono più necessarie, né conseguentemente legittime.

⁶⁹ In particolare, CGUE, causa C-442/00, *Caballer*, 12 dicembre 2002, punti 30 e 32.

⁷⁰ Vedi, specificamente, CGUE, causa C-476/99, *Lommers*, 19 marzo 2002 nonché CGUE, C-144/04, *Mangold* punto 65, di cui in nota *supra* n. 63.

⁷¹ CGUE, causa C-56/94, *SCAC*, 29 giugno 1995, punt. 27 laddove si sottolinea che “Secondo una costante giurisprudenza della Corte, tale divieto di discriminazioni non è che un' espressione specifica del principio generale di eguaglianza in diritto comunitario che impone di non trattare situazioni analoghe in maniera differenziata e situazioni diverse in maniera uguale, a meno che un tale trattamento non sia obiettivamente giustificato (v., in particolare, sentenza 18 maggio 1994, causa C-309/89, *Codorniu/Consiglio*, Racc. pag. I-1853, punto 26)”.

⁷² CGUE, Case C-407/98, cit. Facendo riferimento per la prima volta all'art.23 della Carta dei diritti fondamentali all'art.141 TCE (oggi, art.157 TFUE), utilizzando il criterio di proporzionalità, la Corte dichiara incompatibile col diritto UE la normativa svedese oggetto di valutazione tesa a preferire un candidato nell'accesso alla docenza universitaria appartenente al sesso sottorappresentato (ed in possesso di qualifiche sufficienti per ricoprire tale posto) rispetto a un candidato dell'altro sesso che sarebbe stato designato in assenza di tale normativa.

⁷³ Sulle caratteristiche dello strumento per il riequilibrio di genere v. V. Piergigli, cit., che osserva come questa “impostazione di fondo” viene citata nella relazione alla proposta di direttiva del 2012 sui criteri da seguire nella composizione dei consigli di amministrazione di cui alla nota 27.

3.1. La rappresentanza europea tra normativa interna ed europea

Il sistema elettorale del parlamento europeo si fonda, come si diceva, su un metodo di tipo proporzionale.

Women MEPs by Member State

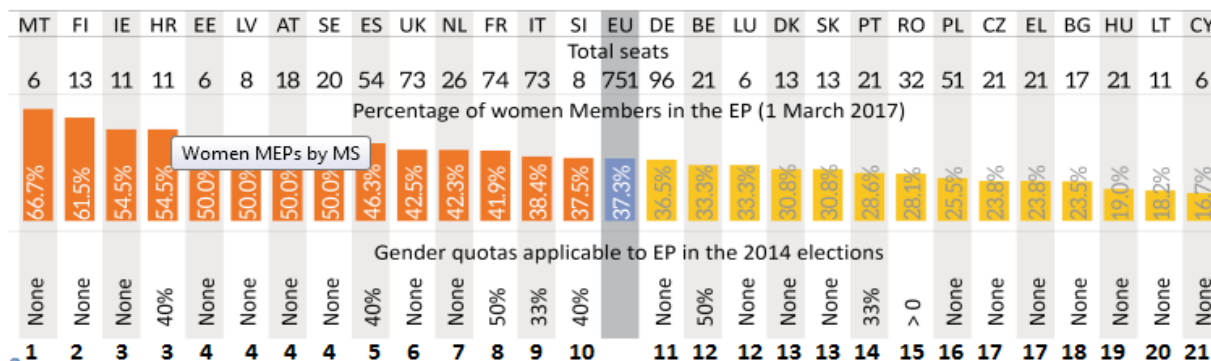


Fig.3

Fonte: EPRS | European Parliamentary Research Service

A questo livello, con un sistema diverso, la situazione italiana evidenzia un netto miglioramento rispetto alla situazione interna. Se si guarda alla figura n. 3 relativa alla percentuale di rappresentanza femminile nel Parlamento UE⁷⁴, secondo una graduatoria da noi elaborata, l'Italia arriva ad occupare addirittura il 9 posto: sul totale degli europarlamentari italiani, le donne sono il 38,%, mostrando un risultato, sia pure di poco, sopra la media Ue (37,3%). Poco dietro l'Italia si colloca Slovenia nonché poi Danimarca e Portogallo, paesi che pure invece nella classifica mondiale (fig. 2), salvo per il caso del Portogallo, occupano una posizione migliore di quella italiana. Può essere interessante allora capire se le ragioni sono legate ai sistemi elettorali e a eventuali quote.

Accomunati tutti dalla scelta di un sistema proporzionale anche per l'elezione dell'organo rappresentativo interno, questi Paesi mostrano invero alcune differenze quanto all'adozione o meno della strategia di riserva di quota, sia essa a livello nazionale oppure europeo.

La Danimarca, se per l'elezione della Camera interna⁷⁵ ricorre alla soglia di sbarramento del 2%, sulla base del sistema proporzionale – previsto peraltro all'art. 31 della Costi-

⁷⁴ Reperibile online all'indirizzo: <https://epthinktank.eu/2014/11/26/european-parliament-facts-and-figures/9-women-meps-by-ms/>

⁷⁵ Parliamentary Election Act, no. 369 del 10 Aprile 2014.

tuzione⁷⁶ - con metodo d'Hondt, per le elezioni europee sceglie un sistema con possibile preferenza senza alcuna soglia di sbarramento. In nessun caso, sia esso nazionale che europeo, adotta poi un sistema di quote, normativo o volontario di partiti.

Gli altri due paesi – Portogallo e Slovenia - dotati di una legge elettorale introdotta⁷⁷ o modificata⁷⁸, ai fini della tutela della parità di genere, in entrambi i casi nel 2006, vedono, nel caso specifico delle elezioni europee, una differenza quanto al sistema delle liste. La possibilità di esprimere preferenze, è consentita solo nella legge per le elezioni europee in Slovenia, sia pure con una soglia di sbarramento pari al 5%. In ogni caso poi, sia essa l'elezione del Parlamento nazionale o di quello europeo, i due Paesi stabiliscono una quota di rappresentanza femminile: le liste di candidati per le elezioni, devono includere, nel caso del Portogallo, almeno il 33% di esponenti del sesso sottorappresentato pena decurtazione dei rimborsi elettorali, nel secondo, quello della Slovenia, il 40% del totale dei nomi in lista a pena di rigetto della lista elettorale non conforme alla normativa. La pena dell'annullamento della lista appare un deterrente maggiore rispetto alla sanzione pecuniaria. Nel primo caso, invero, il sistema assicura alla Slovenia una buona rappresentanza femminile assegnando alle donne il 36,7 % di seggi parlamentari nazionali mentre in Portogallo la percentuale è di poco più bassa (pari a 34,8%).

Da questo quadro le ragioni della differenza di risultati, a seconda delle due classifiche, sembrano da addursi allora, non tanto al sistema dei tre Paesi, quanto a un merito specifico della legislazione italiana per l'elezione europea che pure si andrà a verificare.

Tornando alla graduatoria UE, il Paese che assegna più seggi parlamentari europei alle donne appare Malta.

Oggi, a differenza di ieri che si mostrava come il fanalino di coda quanto alla rappresentanza femminile, questo Paese vede una presenza delle donne nell'assemblea elettiva europea notevolmente aumentata, pari al 66,7%. Attualmente dei 6 europarlamentari eletti - il numero dei deputati eleggibili nel Parlamento europeo deve essere proporzionale alla popolazione di ciascuno Paese (con l'unica regola che non possono essere meno di 6 o più di 96) - ben 4 sono donne. Quello che qui ha prodotto questo interessante risultato della prevalenza delle donne nella rappresentanza di Malta al Parlamento europeo non sembra però essere il sistema elettorale.

Nell'ordinamento maltese, infatti, il sistema per le elezioni degli europarlamentari è uguale a quello adottato nel caso del parlamento nazionale. A differenza però del piano europeo, questo stesso sistema ha prodotto effetti piuttosto negativi per l'affermazione della parità di genere nelle elezioni interne, in particolare nel 2013, portando Malta a ricoprire nella

⁷⁶ Laddove, al comma 2, si stabilisce che "le ulteriori disposizioni relative all'esercizio del diritto di voto sono stabilite con la legge elettorale che, al fine di assicurare un'equa rappresentanza delle diverse opinioni degli elettori, stabilisce il sistema elettorale ed in particolare decide se il sistema proporzionale vada applicato con o senza collegamento con l'elezione nei collegi uninominali". Per un'analisi più approfondita, v. F. Duranti, *Gli ordinamenti costituzionali nordici*, Giappichelli, Torino, 2009, pp. 76 e ss.

⁷⁷ National Assembly Elections Act, no. 109/2006 del 23 Ottobre 2006.

⁷⁸ La legge elettorale è stata modificata, nel caso del Portogallo, dalla Lei Organica n. 3/2006, del 21 agosto 2006 (meglio nota come "legge sulla pari opportunità" - "Lei da Paridade").

classifica mondiale addirittura il 146° posto con solo l'11,9% di donne in Parlamento. Il meccanismo elettorale e la strategia delle quote prescelta non si mostrano particolarmente favorevoli alla promozione della parità di genere.

Basato sul metodo del 'voto singolo trasferibile' (VST) - una variante dei sistemi proporzionali che permette all'elettore di enumerare tante preferenze quanti sono i candidati sulla scheda elettorale⁷⁹ - il sistema prevede sì una riserva di quota di rappresentanza femminile tuttavia decisamente marginale corrispondendo a una quota minima pari al 20% dei candidati nella lista, per giunta rimessa alla volontaria adesione dei partiti politici. In questo caso, come in molti Paesi dell'Europa del Nord, è stata allora, probabilmente, la leva socio-culturale dell'effettiva parità che ha spinto all'adozione di normative importanti a portare a un risultato particolarmente favorevole per le donne nell'elezione europarlamentare. Stante nel 2003 l'adozione di una normativa volta a 'promuovere l'uguaglianza tra uomini e donne' e la conseguente creazione di una Commissione *ad hoc*⁸⁰, è qui però il contesto sociale fortemente mutato degli ultimi anni, culminato nel *referendum* sul divorzio del 2012 e nell'adozione della legge sulle unioni civili del 2014⁸¹, ad aver portato al rafforzamento della presenza delle donne nello spazio politico, quale naturale conseguenza di un nuovo modello socio-culturale che vede l'affermazione di una piena ed effettiva parità.

Discorso non legato ai modelli culturali deve farsi invece nel caso di altri Paesi europei vicini all'Italia che però vedono una presenza femminile nel parlamento europeo maggiore e, in particolare, tra gli altri paesi, per la Spagna, la Francia e il Regno Unito, con una percentuale di rappresentanza femminile, rispettivamente, nella prima ipotesi, del 46,3%, mentre negli ultimi due casi è del 41,9% e del 42,5%. Se la cosa non sorprende nell'ipotesi francese e spagnola, mostrando anche nella classifica mondiale una posizione migliore dell'Italia quanto alla rappresentanza femminile nei parlamenti nazionali, qualche perplessità viene destata dal caso del Regno Unito che nella graduatoria mondiale è ben lontana dal nostro Paese, occupando il 41° posto con una percentuale di presenza femminile pari al 32% (fig. 2).

Partendo dalla Spagna, anche in questo caso come in alcuni altri esaminati, le disposizioni legislative per le elezioni sono le stesse per le votazioni interne ed europee applicandosi, in entrambe le ipotesi, la legge n. 5/1985⁸² come modificata più volte, sino al 2011 sui casi di incompatibilità. Questo conferma il risultato positivo per il riequilibrio di genere nell'ipotesi nazionale e in quella europea.

⁷⁹ Come previsto nella Costituzione del 1964, modificata in particolare nel 2011, laddove all'art. 56, comma 1, si dispone che "The member of the House of Representatives of shall be elected upon the principle of proportional by means of the single transferable vote from such number of electoral divisions, being an odd number and not less than nine and not more than fifteen, as Parliament shall from time to time determine.

⁸⁰ All'art. 11 relativo al "National Commission for the Promotion of Equality between Men and Women" dell'Act I of 2003 Cap 456 del 9 dicembre 2003 su "Equality for Men and Women Act".

⁸¹ Act IX of 2014 sulle Unioni Civili adottato il 14 Aprile 2014.

⁸² Ley orgánica n. 5/1985, del 19 giugno 1985, del régimen electoral general. Per un commento e un'analisi storica che ha portato alla adozione di questo testo normativo, v. T. Verge-E. Lombardo, *The differential approach to gender quotas in Spain : regulated politics and self-regulated corporate boards*, reperibile online all'indirizzo: <http://cadmus.eui.eu/handle/1814/35807>.

In particolare in questo paese è la legge organica del 2007, proposta dal governo socialista con il governo Zapatero, ad aver introdotto norme precise sulla “eguaglianza effettiva di uomini e donne”. In un sistema di voto proporzionale, con liste bloccate per la Camera bassa, misto per il Senato, viene consacrato più specificamente il “principio di presenza equilibrata”: in virtù di tale principio corre l’obbligo a tutti i partiti di prevedere liste elettorali che dispongano, a pena della mancata approvazione delle Commissioni elettorali provinciali e salvo rettifica in breve tempo da parte degli stessi partiti, un minimo del 40% e un massimo del 60% di candidati di entrambi i sessi in tutti i tipi di scrutini⁸³. Ad assicurare la parità di genere concorre poi anche la previsione sull’ordine dei candidati nelle liste, dovendo le quote essere obbligatorie ogni 5 posti (mentre in caso di liste più brevi, si deve rispettare il più possibile la proporzione 40-60%).

Scelta diversa viene effettuata invece da Regno Unito⁸⁴ e Francia che, a differenza della Spagna, adottano un sistema elettorale differente a seconda dei livelli degli organi parlamentari. Chiaro appare qui come un ruolo favorevole alla rappresentanza femminile sia giocato allora anche dal sistema di elezione e, in particolare, dal metodo proporzionale.

Se per gli organi legislativi interni, in entrambi i casi, si ricorre al sistema elettorale di tipo maggioritario, per il Parlamento europeo l’assegnazione dei seggi si basa su liste di rappresentanza proporzionali, sia pure con uno sbarramento al 5% nel caso francese, con liste bloccate e senza soglia nel caso del Regno Unito. La diversa applicazione dei due metodi elettorali, rispetto a organi rappresentativi differenti tuttavia eletti in un medesimo contesto socio-culturale, mostra ciò che ormai emerge evidente anche dal quadro prospettato sinora: i sistemi “a rappresentanza maggioritaria o a maggioranza relativa” basati interamente sui collegi uninominali penalizzano la presenza femminile in organi parlamentari rispetto ai sistemi basati sulla rappresentanza proporzionale o che includono un elemento di rappresentanza proporzionale. In questi sistemi (maggioritari) anche il metodo delle quote può non produrre effetti favorevoli.

Il Regno Unito, di poco migliore dell’Italia quanto alla percentuale di presenza femminile nel parlamento UE e in ogni modo in netto peggioramento rispetto al passato, ben conosce il meccanismo delle quote. Questa strategia non sembra tuttavia sortire, sul piano inter-

⁸³ Secondo l’art. 44 bis, introdotto dalla ley 3/2007, “Las candidaturas que se presenten para las elecciones de diputados al Congreso, municipales y de miembros de los consejos insulares y de los cabildos insulares canarios en los términos previstos en esta Ley, diputados al Parlamento Europeo y miembros de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas deberán tener una composición equilibrada de mujeres y hombres, de forma que en el conjunto de la lista los candidatos de cada uno de los sexos supongan como mínimo el cuarenta por ciento. Cuando el número de puestos a cubrir sea inferior a cinco, la proporción de mujeres y hombres será lo más cercana posible al equilibrio numérico. En las elecciones de miembros de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas, las leyes reguladoras de sus respectivos regímenes electorales podrán establecer medidas que favorezcan una mayor presencia de mujeres en las candidaturas que se presenten a las Elecciones de las citadas Asambleas Legislativas ». V., in merito e più in generale, per gli altri paesi europei, A. Del Re, *Le donne e i partiti politici in Italia e in Europa: la democrazia al maschile*, in AA. VV., *I confini della cittadinanza. Genere, partecipazione politica, e vita*, Milano, Franco Angeli, 2010.

⁸⁴ In dottrina, per un commento più approfondito, v. S. Childs, *Concepts of Representation and the Passage of the Sex Discrimination (Election Candidates) Bill*, in *Journal of Legislative Studies*, 2002, p. 90-108, nonché J. Lovenduski, ‘Party government and women’s representation debates: the UK’, in Lovenduski, J. (a cura di) *State Feminism and Political Representation*, Cambridge: Cambridge University Press, 2005, pp. 216-238.

no, esiti particolarmente brillanti. La causa è probabilmente da ricercare anche nel tipo di vincolo cui la quota è legata. Essendo di tipo volontario, la sua adozione varia a seconda della volontà politica nel tempo nonché del partito interessato, oscillando così tra il 40% nel caso del partito liberal-democratico, e il 50% nell'ipotesi del partito laburista.

4. La Francia e il modello normativo di parità di accesso alle cariche pubbliche elettive

Diversa è la questione per la Francia che, peraltro, è stato il primo paese al mondo a introdurre nella propria legge elettorale un obbligo vincolante di parità di genere pari al 50%, con la sola differenza consentita del 2% tra il numero di candidati donne e uomini.

Collocandosi ben al 16° posto nella classifica dei Paesi mondiali, questo Paese assicura alle donne nel Parlamento nazionale quasi il 40% dei seggi, secondo una percentuale che corrisponde pienamente a quella raggiunta nel caso dell'organo legislativo europeo (42%).

Qui ad assumere particolare rilievo è stata la legge, risalente al 2000, censurata tuttavia dalla Corte costituzionale in più punti⁸⁵, tesa espressamente a “favorire l'uguale accesso delle donne e degli uomini ai mandati elettorali e alle funzioni elettive”⁸⁶. Quest'atto, chiamato a modificare le disposizioni del Codice elettorale, è stato adottato a seguito della revisione costituzionale del 1999⁸⁷ che portò alla modifica degli artt. 3 e 4 Cost laddove espressamente si sancì, che “la legge favorisce l'uguale accesso delle donne e degli uomini ai mandati elettorali e alle funzioni elettive” (art. 3)⁸⁸, per poi puntualizzarsi, all'art. 4, che i partiti politici “contribuiscono alla messa in opera del principio (enunciato nell'ultimo comma dell'art. 3) alle condizioni determinate dalla legge”.

Per la verità, queste nuove formule costituzionali furono introdotte – non diversamente da quanto avverrà da noi per l'art. 51 Cost. – anche sulla spinta dell'atteggiamento partico-

⁸⁵ Conseil Constituionnel, n. 2000-429 del 30 Maggio 2000. La proposta di legge fu colpita in più disposizioni e in particolare nell'art. 1 relativa alla “soglia di popolazione che determina il cambiamento nel sistema di voto per le elezioni municipali” giacché si andava ponendo in contrasto con quanto stabilito da una pregressa legge organica, non modificabile, a dire della stessa Corte, da una legge ordinaria. In una precedente pronuncia del 30 marzo 2000, la Corte costituzionale francese aveva, invero, ritenuto legittima la limitazione del mandato del consigliere comunale prevista dalla legge organica n° 2000-294 del 5 aprile 2000 (relativa alla incompatibilità dei mandati elettorali) “solo da una certa soglia di popolazione, a condizione che la soglia scelta non sia arbitraria; che questa condizione sia soddisfatta specificamente allorché la soglia di 3.500 abitanti determina, ai sensi dell'articolo L. 252 del codice elettorale, una modifica del sistema di voto per l'elezione dei membri dei consigli comunali”. Sulla similitudine con la vicenda italiana E. Palici di Suni, *Tra parità e differenza. Dal voto alle donne alle quote elettorali*, Torino, Giappichelli, 2004, p. 209 nonché A. Deffenu, *Brevi riflessioni sulla parità tra i sessi in politica: le Corti costituzionali italiana e francese*, in R. Bin, G. Brunelli, A. Pugiotto, P. Veronesi (a cura di), *La parità dei sessi nella rappresentanza politica*, Torino, Giappichelli, 2003, p. 67 e ss.

⁸⁶ Loi n° 2000-493 du 6 juin 2000 tendant à favoriser l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et fonctions électives.

⁸⁷ Introdotta con legge costituzionale n° 99-569 dell'8 luglio 1999, parte della dottrina criticò la riforma osservando che in realtà non si introduceva in nessun punto la ‘parità’. M. Sineau, *Profession femme politique*, Paris, Presse de Sciences Po, 2001, p. 191

⁸⁸ Oggi, a seguito della legge costituzionale n 2008-724 del 23 luglio 2008, divenuto secondo comma dell'art.1 Cost.

larmente ostile che il *Conseil Constitutionnel* mostrò rispetto ad una proposta di legge del 1982.

Il legislatore francese, con questo progetto legislativo, probabilmente condizionato dal clima di particolare fervore e trasformazione sociale sollecitato anche dall'approvazione a livello internazionale del primo atto per contrastare ogni forma di discriminazione della donna⁸⁹, tentò di disciplinare il riequilibrio della rappresentanza di genere nei consigli comunali attraverso la previsione per la prima volta di una sorta di quota di genere. Se nello stesso periodo di rinnovamento socio-culturale la legge che pure introduceva una discriminazione positiva a vantaggio delle donne nel campo dei rapporti di lavoro non incontrò critiche, favorendo il genere femminile attraverso meri incentivi alle imprese⁹⁰, in questo caso la Corte contestava il meccanismo promozionale giacché questo non avrebbe lasciato all'elettore alcuna possibilità di "modificare il contenuto o l'ordine di presentazione delle liste"⁹¹. La conseguenza inaccettabile per la Corte francese era quella che in tal modo si finiva in realtà per attuare un'uguaglianza non già di opportunità ma di risultati⁹². Il discorso non sembra così suonare diverso da quello già visto della Corte UE e da quello che farà la Corte italiana.

Ad avviso della Corte francese erano, in particolare, i principi di valore costituzionale di cui agli artt. 3 della Costituzione e il principio dell'eguaglianza che non prevedeva alcun trattamento differenziato nonché della Dichiarazione dei diritti dell'uomo e dei cittadini ad opporsi "a qualunque divisione per categorie degli elettori e degli elegibili"⁹³. In nome della "sovranità nazionale" di cui all'art 3 Cost., richiamato dalla Corte, le quote vennero da allora stigmatizzate come una minaccia grave dell'unità della Repubblica⁹⁴.

Il punto centrale qui, come meglio si dirà per il caso italiano, stava nella distinzione tra parità in partenza e in arrivo, per cui il gioco della partecipazione politica tra gli appartenenti a generi diversi non può essere falsato al punto di favorire le donne con un risultato in qualche modo predefinito e automatico.

⁸⁹ V. *Convenzione per l'eliminazione di ogni forma di discriminazione della donna* (CEDAW) adottata nel 1979 dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite ed entrata in vigore il 3 settembre 1981. Questo testo riconosce, invero, la legittimità delle politiche di azione positiva volte a conseguire di fatto l'uguaglianza di genere in tutti i settori: "L'adozione da parte degli Stati membri di misure speciali temporanee dirette ad accelerare la creazione di l'uguaglianza di fatto tra uomini e donne non è considerata un atto di discriminazione come definito dalla presente convenzione" (art. 4, parte 1). La Convenzione non solo autorizza queste misure, ma impone la loro attuazione da parte degli Stati membri, in particolare per promuovere la "condivisione delle responsabilità" in tutti i settori ("vita sociale, economica, politica e culturale"), contenendo peraltro principi che comportano "obblighi di comportamento degli Stati membri" (art.7).

⁹⁰ Legge del 13 luglio 1983, in attuazione della direttiva 76/207.

⁹¹ La proposta di legge del 1982 volta a modificare il codice elettorale e il codice dei comuni, disciplinante in particolare l'elezione dei consiglieri municipali, in seguito divenuta legge n. 974 del 19 novembre 1982, introduceva nel Codice elettorale l'articolo 260 *bis*, che prevedeva, per i comuni sopra i 3.500 abitanti, che "le liste di candidati non potevano avere più del 75% di candidati dello stesso sesso".

⁹² In tal senso, v. L. Favoreu, e L. Philip, *Principe d'égalité, Les grandes décisions du Conseil constitutionnel*, Dalloz, Parigi, 2009, p. 79.

⁹³ Cons. Const., n. 1982-146, cit. In particolare qui si sostenne che alla luce dell'art. 6 della Dichiarazione dei diritti dell'uomo e dei cittadini, "la qualità di cittadino comporta il diritto di voto e di eleggibilità identico a 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" e che i principi di valore costituzionale "escludono qualunque divisione in categorie degli elettori e dei candidati".

⁹⁴ Così É. Pisier, *Universalité contre parité*, in *Le Monde*, 8 febbraio 1995.

A fronte di questo ragionamento, a Costituzione finalmente modificata⁹⁵, la quota di riequilibrio ritenuta dal giudice delle leggi francese contraria a Costituzione, fu allora sostituita dalla “parità numerica” tra uomini e donne nelle candidature per le elezioni a scrutinio di lista e a rappresentanza proporzionale⁹⁶.

Questo meccanismo deve essere oggi osservato nelle elezioni municipali (per i comuni sopra i 3.500 abitanti), regionali, del Senato (nei dipartimenti che comportano almeno 3 senatori) e del Parlamento Europeo, laddove lo scarto su ogni lista tra il numero di candidati di ciascun sesso non può essere superiore ad uno. Per le elezioni a scrutinio di lista, invece, i partiti hanno l’obbligo di presentare il 50% di candidati di ciascuno dei due sessi.

Il primo impatto importante derivante dall’introduzione della quota si registra solo però nel 2007, quando la percentuale delle donne presenti in Parlamento sale al 18,5 per cento e poi, ancora più di recente, al 39%.

La sanzione in caso di non conformità varia, tuttavia, a seconda del livello dell’organo legislativo da eleggere.

I partiti politici che non rispettano l’obbligo di garantire la pari rappresentanza di uomini e donne nelle loro liste di candidati, con l’alternanza obbligatoria di una donna/un uomo oppure un uomo/una donna dall’inizio alla fine della lista, per le elezioni che si svolgono ad un unico turno (come sono quelle europee e senatoriali nei dipartimenti più popolosi), vedono applicata una sanzione piuttosto forte, ovvero quella dell’irricevibilità delle liste⁹⁷. La pena diversa nel caso dell’elezione legislativa interna può forse spiegare il risultato, quanto alla percentuale di rappresentanza femminile, leggermente peggiore: in questa ipotesi la legge prevede di penalizzare finanziariamente i partiti e gruppi politici che non avranno presentato il 50% di candidati di ciascun sesso. In particolare, secondo l’art. 9, comma 1 della legge sulla trasparenza politica⁹⁸, il finanziamento pubblico verrà ridotto “di una percentuale pari a tre quarti della differenza tra il numero totale di candidati di ciascun sesso, rispetto al numero totale di candidati”⁹⁹.

⁹⁵ Sulla pronuncia della Corte, il dibattito successivo e le discussioni parlamentare per la modifica della Carta costituzionale si veda l’approfondito articolo di L. Bereni-E. Lépinard, « *Les femmes ne sont pas une catégorie* » *les stratégies de légitimation de la parité en France* in *Rev. Fr. Sc. politique*, 2004, p. 71 e ss.

⁹⁶ Secondo l’art. 3 della legge 2000-493 a modifica dell’art. 300 del Codice elettorale « Dans les départements où les élections ont lieu à la représentation proportionnelle, la liste des candidats doit comporter autant de noms qu’il y a de sièges à pourvoir. Sur chacune des listes, l’écart entre le nombre des candidats de chaque sexe ne peut être supérieur à un. Chaque liste est composée alternativement d’un candidat de chaque sexe ».

⁹⁷ Ai sensi dell’art. 303- L “Si une déclaration ne remplit pas les conditions prévues aux articles précédents, le préfet saisit dans les vingt-quatre heures le tribunal administratif qui statue dans les trois jours. Son jugement ne peut être contesté que devant le conseil constitutionnel saisi de l’élection ».

⁹⁸ Legge n° 88-227 dell’11 marzo 1988 relativa a «la transparence financière de la vie politique », come modificata in particolare con legge n° 2013-907 dell’11 ottobre 2013 nonché legge n° 2014-873 del 4 agosto 2014 per « l’égalité réelle entre les femmes et les hommes ».

⁹⁹ Specificamente si stabilisce che « Lorsque, pour un parti ou un groupement politique, l’écart entre le nombre de candidats de chaque sexe ayant déclaré se rattacher à ce parti ou groupement, lors du dernier renouvellement général de l’Assemblée nationale, conformément au cinquième alinéa de l’article 9, dépasse 2 % du nombre total de ces candidats, le montant de la première fraction qui lui est attribué en application des articles 8 et 9 est diminué d’un pourcentage égal à 150 % de cet écart rapporté au nombre total de ces candidats, sans que cette diminution puisse excéder le montant total de la première fraction de l’aide. Cette diminution n’est pas appli-

La combinazione del voto proporzionale di lista e del requisito della parità, unitamente alla sanzione dell'invalidamento delle liste, è evidentemente quella che garantisce, in generale, un maggiore adeguamento dei partiti politici e, al contempo, i migliori risultati per la rappresentanza femminile.

Guardando ancora all'Europa, se si prescinde dai meccanismi sanzionatori, laddove esistono quote o criteri minimi per le candidature – siano essi imposti o volontari - gli esiti possono invero essere diversi: positivi nel caso di alcuni Paesi - si pensi, ad esempio, al Portogallo, alla Spagna e al Belgio¹⁰⁰ - insoddisfacenti in altre ipotesi come per la Grecia¹⁰¹ e la Polonia¹⁰². Come dimostra allora anche il caso francese, gli effetti possono variare a seconda anche di quanto sia stringente l'obbligo e la sanzione connessa, talvolta preferendosi la sanzione amministrativa. Le quote obbligatorie hanno invece più successo quando le liste possono essere rigettate dai tribunali o dagli organi di controllo nel caso in cui non sia rispettato il vincolo di parità di genere.

Questo discorso è in via generale ma ben possono darsi delle eccezioni.

Se si torna, infatti, alla classifica relativa alla presenza delle donne nel parlamento europeo (fig. 3) subito dopo Malta, è la Finlandia a dimostrare che con il solo sistema - nazio-

cable aux partis et groupements politiques ayant présenté des candidats exclusivement outre-mer lorsque l'écart entre le nombre de candidats de chaque sexe qui s'y sont rattachés n'est pas supérieur à un ».

¹⁰⁰ Il 24 maggio 1994 il Belgio ha approvato una legge diretta "a promuovere una ripartizione equilibrata degli uomini e delle donne sulle liste elettorali", a modifica del codice elettorale che oggi prevede un sistema elettorale di tipo proporzionale, a liste concorrenti. Così, secondo l'art.117-bis, del Code Electoral per i rappresentanti della Camera, eletti utilizzando il sistema di rappresentanza proporzionale di lista, le liste elettorali devono vedere una differenza tra il numero di candidati di ciascun sesso che non dovrebbe essere maggiore di uno, pena la mancata ammissione da parte delle autorità elettorali (art. 119, quinquies). Per dare forza costituzionale a queste previsioni il Belgio ha peraltro approvato, nel 2002, una revisione costituzionale volta a consacrare il principio di uguaglianza fra uomini e donne (art. 10), in aggiunta alla garanzia che le leggi devono offrire a donne e uomini per l'eguale esercizio dei diritti, particolarmente per quanto riguarda l'accesso ai mandati elettivi e pubblici (art. 11-bis). V., in dottrina, per un'analisi più approfondita, M. Petra, *Discrimination positive ou discrimination persistente?* in M. Martiniello & A. Rea (a cura di) *Affirmative action: des discours, des politiques et des pratiques en débat*, Louvain-la-Neuve & Liège: Academia-Bruylant & Presses de l'Ulg, 2003, pp. 231-252.

¹⁰¹ Laddove, ai sensi della legge n. 2910 del 2 maggio 2001, pure esiste un sistema di quote riservate alle donne (1/3) nelle candidature ma limitatamente alle elezioni locali e comunque senza la previsione di sanzioni in caso di mancata osservanza delle quote da parte dei partiti. Peraltro, per favorire la realizzazione delle pari opportunità, questo Paese ha anche visto l'approvazione di una riforma costituzionale avvenuta nel 2002 a modifica dell'art. 116 Cost., comma 2 ("L'adozione di misure positive per promuovere la parità tra uomini e donne non costituisce una discriminazione basata sul sesso. Lo Stato deve occuparsi dell'eliminazione delle disuguaglianze realmente esistenti, specialmente a danno delle donne").

¹⁰² Nella carta costituzionale si fa un riferimento piuttosto generico alla questione dell'uguaglianza fra uomini e donne. All'art. 33, comma 1 si dispone che "Men and women shall have equal rights in family, political, social and economic life in the Republic of Poland."; mentre al comma 2 "Men and women shall have equal rights, in particular, regarding education, employment and promotion, and shall have the right to equal compensation for work of similar value, to social security, to hold offices, and to receive public honours and decorations". Un'altra disposizione, all'art. 60, puntualizza "Polish citizens enjoying full public rights shall have a right of access to the public service based on the principle of equality". In questo caso sono previste quote a livello legislativo – secondo l'art. 34 dell'Electoral Code, adottato dal Presidential Decree 26/2002 – corrispondenti ad "almeno un terzo delle liste dei candidati dei partiti politici, sia per gli elenchi nazionali che per i collegi elettorali" dei membri deputati che devono essere compilati con i candidati di ciascun sesso, eletti, per la maggior parte, mediante una lista aperta di rappresentanza proporzionale da collegi elettorali multi-membri e, in piccola parte, mediante liste bloccate in un unico collegio elettorale nazionale, sulla base del numero totale di voti che ciascuna parte ha ricevuto. La sanzione in caso di inosservanza delle quote è data dall'irricevibilità della lista da parte della Suprema Corte (art. 35).

nale come europeo - proporzionale con preferenze, senza alcuna previsione di quota, è ben possibile assicurare buoni risultati alla rappresentanza femminile. La cultura "paritaria" tangibile, risultato di interventi istituzionali, porta a una percentuale elevata di donne presenti in generale nelle istituzioni pubbliche, senza la necessità di imposizioni coercitive e a qualunque livello, sia esso interno che esterno. Questa pratica politica, nel caso poi del Parlamento europeo, vede accordata al genere femminile finlandese una percentuale di rappresentanza talmente alta da attribuire addirittura più seggi alle donne che agli uomini.

La presenza di deputati europei raggiunge, infine, una parità perfetta quanto ai due generi, senza alcun correttivo normativo e neanche per volontaria scelta dei partiti anche in Lettonia e Estonia. Questi stessi Paesi si collocano tuttavia piuttosto male nella classifica mondiale quanto alla rappresentanza femminile negli organi legislativi nazionali: questo risultato vale specialmente per il primo Paese che si ritrova al 126° posto, con una percentuale del solo 16%, probabilmente anche per la scelta di un sistema maggioritario con voto di preferenza laddove invece l'Estonia, forse proprio grazie anche al sistema elettorale di tipo proporzionale, è al 61° con una percentuale del 27%.

5. La parità di genere in Italia. Le misure legislative promozionali e la giurisprudenza costituzionale

L'avanzamento realizzato dall'Italia nel percorso per la promozione della presenza femminile nel Parlamento europeo, può apparire più evidente se si guarda alla situazione nel 2009.

Rispetto alle precedenti elezioni le donne nell'organo legislativo europeo risultano quasi raddoppiate: a fronte del 22% del passato, oggi le donne raggiungono il 39,7 % di presenza, con un risultato che si rivela per la prima volta al di sopra della media europea del 37%. Questa quota è peraltro notevolmente più elevata della percentuale femminile presente nelle assemblee elettive nazionali pari, come si è visto, al 31% nel 2016 e addirittura al 21 % nel 2009.

Il discorso, nel caso italiano, dell'elezione dei rappresentanti e della parità di genere nell'assemblea legislativa varia a seconda che il processo elettivo sia interno o europeo.

Negli anni a cavallo tra il 2000 e il 2014 l'Italia non aveva una legge elettorale nazionale contenente indicazioni sul rapporto tra uomini/donne nelle liste (né tanto meno quanto all'assegnazione dei seggi), questione lasciata per lo più alle scelte dei partiti politici ritenuti essi solo i soggetti tenuti - secondo anche il Parlamento europeo nel 1988¹⁰³ nonché la Corte

¹⁰³ V. in proposito, la Risoluzione n. 169 del 1988 con cui i partiti politici sono stati invitati a stabilire quote di riserva per le candidature femminili. Richiamata dalla stessa Corte costituzionale nella sentenza 422/1995 al fine di sottolineare il vincolo eventuale per i partiti e non già per il legislatore, ben si ritiene "significativo che l'appello sia stato indirizzato ai partiti politici e non ai governi e ai parlamenti nazionali, riconoscendo così, in questo campo, l'impraticabilità della via di soluzioni legislative".

costituzionale, in particolare nelle sue prime pronunce¹⁰⁴ - a perseguire una 'democrazia paritaria'.

L'atteggiamento della Consulta rispetto alle "azioni positive"¹⁰⁵ e quindi al sistema delle misure tese a riequilibrare la rappresentanza è inizialmente di chiusura, ritenendosi contrario al principio di "uguaglianza formale" non solo il meccanismo dell'alternanza obbligatoria tra uomini e donne nella lista per il recupero proporzionale dei voti alle elezioni dei deputati, ma anche la tecnica della presenza massima nelle liste per ciascuno dei due sessi nel caso delle elezioni comunali e provinciali nonché delle elezioni regionali. Senza effettuare alcun distinguo tra le strategie atte a promuovere la parità di accesso tra donne e uomini alle cariche elettive, per quanto sia complesso effettuarlo¹⁰⁶, la Corte Costituzionale, in un passaggio della pronuncia fortemente criticato¹⁰⁷, sembra confondere gli effetti della candidabilità con quelli della eleggibilità¹⁰⁸.

La posizione ostile verso qualunque 'tecnica' di riequilibrio di genere sembra allora, in realtà, nascondere la preoccupazione di mantenere la "neutralità" del rappresentante: considerato inscindibile il legame intercorrente tra "candidabilità" e "eleggibilità", i meccanismi per il riequilibrio di genere apparivano tali da incidere sul diritto di elettorato passivo di cui all'art. 51 Cost.¹⁰⁹, secondo la precedente versione, con conseguenti forti limitazioni del suo stesso contenuto laddove i Costituenti sembravano invece, al contrario, aver voluto escludere l'eguaglianza "sostanziale" dal campo dei diritti politici, garantendo soltanto una parità formale. In questa logica, ogni differenziazione, effettuata con qualsiasi tipo di meccanismo, fu ritenuta dalla Corte "oggettivamente discriminatoria, diminuendo per taluni cittadini il contenu-

¹⁰⁴ Corte Cost. n. 422/1995, cit. Pur dichiarando l'illegittimità per violazione degli art. 3 e 51 (nella sua previgente formulazione) della Costituzione delle disposizioni di cui in particolare all'art. 5, comma 2 della legge n. 81 del 1993 (relativa all'elezione diretta del sindaco, dei presidenti della provincia, dei consigli provinciali e regionali), che prevedeva: «Nelle liste dei candidati nessuno dei due sessi può essere di norma rappresentato in misura superiore ai due terzi», la Corte ha comunque osservato "che misure siffatte, costituzionalmente illegittime in quanto imposte per legge, possono invece essere valutate positivamente ove liberamente adottate da partiti politici, associazioni o gruppi che partecipano alle elezioni, anche con apposite previsioni dei rispettivi statuti o regolamenti concernenti la presentazione delle candidature". Per un esteso commento della giurisprudenza costituzionale, a partire dalla nota sentenza del 1995, si rinvia, in particolare, a G. Brunelli, *Divieto di discriminazioni e giurisprudenza costituzionale*, in *Divieto di discriminazione e giurisprudenza costituzionale*, Atti del Seminario di Perugia del 18 marzo 2005, a cura di C. Calvieri, Giappichelli, Torino, 2006, p. 20 e ss. L'A. analizza in modo puntuale e critico le sentenze emesse nel tempo dalla Consulta, individuando anche poi i temi ricorrenti nelle diverse pronunce come, ad esempio, il "ruolo essenziale riconosciuto ai partiti".

¹⁰⁵ Sul concetto di 'azione positiva', alla luce della giurisprudenza costituzionale, si v. A. Apostoli, *La parità di genere nel campo "minato" della rappresentanza politica*, cit.

¹⁰⁶ Particolarmente complesso in un questo caso dove lo strumento di riequilibrio è una «discriminazione che nasce per colmare una discriminazione». Così M. Ainis, *Azioni positive e principio di uguaglianza*, in *Giur. Cost.*, 1992, p. 591.

¹⁰⁷ Per un'analisi attenta delle critiche mosse dalla dottrina, distinte i più tipi, v. A. Pizzorusso-E. Rossi, *Le azioni positive in materia elettorale*, in M. Barbera (a cura di), *Donne in quota: è giusto riservare posti alle donne nel lavoro e nella politica?* Feltrinelli, 1999, p. 179 e ss.

¹⁰⁸ In termini più chiari e precisi v. M. Luciani, *La questione del sesso del voto. L'elettorato passivo e la quota riservata alle donne*, in *Italia Oggi*, del 18 settembre 1995, p. 11. Secondo l'A. la previsione di quote di lista interessa quei soggetti che aspirano ad occupare un posto in lista, cosicché con la sua eliminazione si finisce per negare tale ambizione e con questa il "diritto di aspiranti candidati ad essere inclusi in lista".

¹⁰⁹ Laddove ad alcuni in dottrina "il mero inserimento necessario nelle liste elettorali di candidati aventi alcune caratteristiche giustificabili in termini di tutela" appariva ben compatibile con l'art. 51 Cost., cfr V. De Siero, *La mano pesante*, cit., p. 3270.

to concreto di un diritto fondamentale in favore di altri, appartenenti ad un gruppo che si ritiene svantaggiato". In dottrina, al pari di quanto si sostenne pure da qualche voce francese rispetto al proprio caso, si tradusse questa visione in "rappresentanza di interessi" che si contrapponeva a un'idea di rappresentanza politica che invece aspira all'unità¹¹⁰.

Per quanto la stessa giurisprudenza sia poi andata oltre tale orientamento iniziale, anche grazie alla modifica dell'art. 51 Cost.¹¹¹, svincolando finalmente, in particolare nella sent. n. 49 del 2003¹¹², "candidabilità" ed "eleggibilità" e considerando l'obbligo delle quote, introdotto con un riferimento neutro, non discriminante ("ambo i sessi"), non condizionato dal sesso dei candidati, ricadendo unicamente nella fase della candidabilità, relativa alla formazione delle liste - solo con la sentenza n. 4 del 2010¹¹³ si chiarisce definitivamente il confine della "legittimità" delle misure atte a garantire la parità effettiva tra donne e uomini in politica: queste sono dicotomicamente distinte in due tipi, quelle, cioè, tendenti al riequilibrio senza alcuna imposizione e quindi legittime e quelle "prefiguranti il risultato elettorale" da ritenersi illegittime.

La differenza sembrerebbe allora correre tra parità di accesso e prefigurazione degli esiti elettorali, ovvero 'predeterminazione' del risultato quest'ultima, in una democrazia pluralista, da ritenersi illegittima giacché "altera(ndo) forzosamente la composizione dell'assemblea elettiva rispetto a quello che sarebbe il risultato di una scelta compiuta dagli

¹¹⁰ G. Brunelli, *Donne e politica, Quote rosa?*, Il Mulino, 2006, p. 51.

¹¹¹ V., in merito, M. Ainis, *La riforma dell'art. 51 Cost. e i suoi riflessi nell'ordinamento*, cit., il quale sottolinea come con la revisione costituzionale si sia reso legittimo l'introduzione di meccanismi che, in precedenza, alla luce dell'interpretazione della Corte, erano inammissibili.

¹¹² La Consulta, qui, dichiara la legittimità costituzionale delle disposizioni censurate e relative alla legge Reg. Valle d'Aosta, n. 21/2002 (in particolare, art. 2, comma 2 nonché 7 comma 1). Le disposizioni legislative richiamate contengono l'obbligo di formare, a pena di invalidità, liste costituite da "rappresentanti di entrambi i sessi" ma non "pongono l'appartenenza all'uno o all'altro sesso come requisito ulteriore di eleggibilità, e nemmeno di "candidabilità" dei singoli cittadini. L'obbligo imposto dalla legge, e la conseguente sanzione di invalidità, concernono solo le liste e i soggetti che le presentano". Cort. Cost. 13 febbraio 2003, n. 49. Sulla necessità comunque di una riforma dell'art. 51, v. G. Brunelli, *Le «quote» riprendono quota? (A proposito di azioni positive in materia elettorale regionale)*, in *Le Regioni*, 2001, p. 531 e ss. In senso contrario, v. A. D'Aloia, *Le "quote" elettorali in favore delle donne: il "nuovo" contesto costituzionale e il "precedente" 422/95*, in R. Bin, G. Brunelli, A. Pugiotto, P. Veronesi (a cura di), *La parità dei sessi nella rappresentanza politica*, Torino, 2003, p. 66. Per un'analisi, invece, dei conflitti sollevati innanzi ai giudici amministrativi, v., specificamente, M. D'Amico, *La lunga strada della parità fra fatti, norme e principi giurisprudenziali*, in *Rivista AIC*, 2013, III, p. 3 e ss.

¹¹³ Chiamata ad esprimersi sulla legge elettorale della Regione Campania, la Consulta ne dichiarò la legittimità costituzionale giacché ritenuta in linea sia con il riformato art. 51 connesso al principio di eguaglianza sostanziale, che con l'art. 117, comma 7, Cost.. Ivi si chiarisce che la condizione di genere quando espressa quale misura neutra – ovvero la c.d. doppia preferenza di genere - si rivela come un'azione volta a "promuovere" il riequilibrio e non già come azione che lo impone, presentandosi come meramente facoltativa. L'obbligo di scegliere un candidato di sesso diverso da quello indicato nella prima preferenza è infatti, secondo questo meccanismo, solo eventuale, derivando dalla libera volontà dell'elettore di avvalersi della possibilità di esprimere una seconda preferenza, con la conseguenza che viene non prefigurato affatto il risultato elettorale. Corte cost., 14 gennaio 2010, n. 4. Per un commento, *ex plurimis*, v. L. Califano, *L'assenso "coerente" della Consulta alla preferenza di genere*, in *Forum dei Quaderni Costituzionali*; G. Ferri, *Le pari opportunità nell'accesso alle cariche elettive e la "preferenza di genere"*, *ibidem*; M. Caielli, *Le azioni positive in materia elettorale: un revirement della Corte costituzionale*, in *Giur. It.*, 2004, pp. 236 ss.; L. Ronchetti, *L'equilibrio dei sessi nella rappresentanza dinanzi alla Corte costituzionale*, *ibidem*, pp. 479 ss. nonché, per un ampio e approfondita analisi anche della legislazione regionale, F. Pastore – S. Ragore, *Voto di preferenza e rappresentanza di genere nella legislazione elettorale regionale*, in www.amministrazioneincammino.it

elettori in assenza della misura contenuta nella norma”. Questo può forse, peraltro, spiegare la scelta di espressione diversa adottate dalla Consulta e, poi, dalla Carta costituzionale¹¹⁴.

5.1. Gli interventi del legislatore

Su queste indicazioni sviluppate nel tempo ma supportate sempre dall’idea della necessità di tecniche che si proponessero di “rimuovere gli ostacoli che impediscono alle donne di raggiungere determinati risultati”, e non già “di attribuire loro direttamente quei risultati medesimi”¹¹⁵, ha cercato di muoversi nel tempo anche il legislatore, sia pure con notevoli intoppi.

Tali difficoltà permangono anche a seguito della riforma dell’art. 51 Cost.¹¹⁶ allorché il progetto di adozione di quote di presenza femminile - in particolare, nella misura di almeno un quarto (una donna ogni tre uomini) nelle liste elettorali, pena sanzione economica - venne bocciato dal Parlamento, in sede di modifica del sistema elettorale in senso proporzionale nel 2005, poi approvato alla legge n. 270 del 2005, priva di qualunque meccanismo volto a favorire la parità di genere¹¹⁷. Neanche diversi altri disegni e tra questi una proposta di legge di iniziativa popolare del 2007 contenente la previsione della candidatura al 50% fra uomini e donne, riuscì ad approdare a un testo definitivo.

Solo di recente, dapprima, con la legge elettorale del 2015¹¹⁸, comunemente nota come *Italicum*, seppure mai utilizzato e poi con la legge attuale¹¹⁹, si introduce un sistema di quota di genere. In quest’ultimo caso i candidati nella successione interna delle liste, a pena

¹¹⁴ Su questa diversità si è interrogato sin da subito T.E. Frosini, *La modifica dell’art. 51 Cost.: problemi e prospettive*, in *Rivista AIC*, 2003.

¹¹⁵ Corte Cost. n. 422/1995, cit

¹¹⁶ La legge costituzionale 30 maggio 2003, n. 1, recante “modifica dell’art. 51 della Costituzione”, aggiunse un nuovo periodo al primo comma dell’articolo 51, che divenne: «Tutti i cittadini dell’uno o dell’altro sesso possono accedere agli uffici pubblici e alle cariche elettive in condizioni di uguaglianza, secondo i requisiti stabiliti dalla legge. A tal fine la Repubblica promuove con appositi provvedimenti le pari opportunità tra donne e uomini». In dottrina, v. A. Poggi, *Sulla riforma dell’art. 51 Cost.: le quote alla prova della democrazia pluralista*, in *Quad. dir. cost.*, n. 3 del 2002, p. 620; M. Cartabia, *Il principio di parità fra uomini e donne nell’art. 117, 7° comma*, in T. Groppi, M. Olivetti (a cura di), *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo Titolo V*, Torino, 2003, pp. 129 ss.; T. E. Frosini, *La modifica dell’art. 51 Cost.: problemi e prospettive*, cit. nonché E. Palici Di Suni, *Tra parità e differenza. Dal voto alle donne alle quote elettorali*, Torino, Giappichelli, 2004. Anche la letteratura sul tema e sul processo storico è vasta. Si può citare, *ex plurimis*, M. D’amico, *La Rappresentanza di genere nelle istituzioni. Strumenti di riequilibrio*, in *giudicedonna.it*, nonché, per un quadro ampio – e decisamente critico – della vicenda italiana e le quote riservate alle donne nelle liste elettorali, G. Brunelli, *Donne e politica*, cit., che pure sottolinea, in particolare, a p. 56, l’importanza, per una rappresentanza paritaria effettiva, della riforma della disposizione costituzionale.

¹¹⁷ Legge 21 dicembre 2005, n. 270, *Modifiche alle norme per l’elezione della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica*. Con sentenza n.1 del 13 gennaio 2014, la Corte costituzionale ne dichiarò a Corte l’illegittimità costituzionale, nella parte in cui non condizionava il conferimento del premio di maggioranza al raggiungimento di una soglia minima nonché laddove non consentiva all’elettore di esprimere una preferenza per i candidati. Per un’analisi attenta di questa legge nonché di quella del 2015 e delle leggi regionali introduttive o meno della quota, si v. M. Cosulich, *Parità di genere e legislazione elettorale* in A. Pitino (a cura di), *Interventi di contrasto alla discriminazione e alla violenza sulle donne nella vita privata e pubblica. Un’analisi multidisciplinare*, Torino: Giappichelli, 2015, p. 187 e ss.

¹¹⁸ Legge 6 maggio 2015, n. 52

¹¹⁹ Legge 3 novembre 2017, n. 165, c.d. *Rosatellum bis* o semplicemente Rosatellum.

di inammissibilità da parte dell'Ufficio centrale nazionale o regionale (nel caso del Senato), nei collegi uninominali e plurinominali, devono essere collocati secondo un ordine alternato di genere. In particolare, alla Camera, nel "complesso" delle candidature, presentate da ogni lista o coalizione nei collegi uninominali a "livello nazionale" o da ciascuna lista a livello nazionale nei collegi plurinominali, nessuno dei due generi può essere rappresentato in misura superiore al 60 per cento, con arrotondamento all'unità più prossima.

Il nuovo sistema elettorale non va esente tuttavia da critiche, in particolare quanto al meccanismo volto a favorire una più equilibrata rappresentanza di genere: la quota di rappresentanza è prevista a livello nazionale e non già nel complesso delle candidature "circoscrizionali" di ciascuna lista, come invece era disposto nella legge precedente¹²⁰. Sotto questo profilo si presenta perciò come una misura peggiorativa della "parità di chances"¹²¹ delle candidate nella competizione elettorale, ben potendo accadere che i partiti scelgano di collocare le donne in collegi meno favorevoli alle stesse. Senza contare, infine, che con il sistema attuale si può essere eletti solo se si è candidati nell'uninominali e in collegi blindati quindi capolista nelle circoscrizioni plurinominali proporzionali, e solo in poche eccezioni come secondo o terzo della lista.

Discorso diverso deve farsi in ogni caso, come si anticipava, per la rappresentanza delle donne al Parlamento europeo.

Se nelle prime cinque legislature le donne italiane elette risultavano in percentuali inferiori al 15%, a partire dalle elezioni del 2004, con l'introduzione delle quote di lista nel sistema elettorale, la percentuale delle donne italiane elette al Parlamento europeo è andata aumentando della metà, passando da 11% nel 1999 (2004) a 19,5 nel 2004 (2009) sino ad arrivare al 22,2% nel 2009 (2014) con un innalzamento importante nel 2014 pari al 38,4%.

In realtà qui, nel caso dell'ultimo aumento, è il sistema elettorale a spiegare il risultato completamente diverso, quanto alle donne elette nel Parlamento europeo, rispetto alle precedenti votazioni, collocando, come già visto, l'Italia al 9° posto (fig.3).

Nel 2014 invero, con legge n. 65¹²², viene modificata la normativa con cui gli italiani di lì a breve sarebbero andati a votare i propri rappresentanti con sistema proporzionale nel Parlamento europeo, introducendosi misure attuative della parità di genere che si riveleranno

¹²⁰ In realtà qui i meccanismi di riequilibrio del genere sono diversi: non solo si stabilisce che nei collegi di ogni circoscrizione non può esservi più del 60% di candidati dello stesso sesso ma si prevede anche che nella successione interna delle singole liste nei collegi, i candidati devono essere collocati secondo un ordine alternato di genere, unitamente alla doppia preferenza di genere, per la quale, in caso di espressione della seconda preferenza, l'elettore deve scegliere un candidato di genere diverso rispetto al primo, pena la nullità della seconda preferenza (artt. 1, comma 1, lett. b) e c); art 2, comma 10, lett. c) e d), n. 52/2015). Per un'analisi approfondita della legislazione nazionale ma anche regionale e locale in materia, si veda, C. Tripodina, *1946-2016. La "questione elettorale femminile": dal voto delle donne al voto alle donne (una luce si intravede)*, in Rivista italiana dei costituzionalisti, n.3/2016

¹²¹ Corte Cost. n. 49/2003, cit

¹²² Legge 22 aprile 2014, n. 65. *Modifiche alla legge 24 gennaio 1979, n. 18, recante norme per l'elezione dei membri del Parlamento europeo spettanti all'Italia, in materia di garanzie per la rappresentanza di genere, e relative disposizioni transitorie inerenti alle elezioni da svolgere nell'anno 2014*

più efficace¹²³ di quelle previste nella disciplina precedente con legge n. 90 del 2004 che aveva portato a risultati piuttosto deludenti con un numero di donne pari a solo 13 su 78. Quest'ultima legge, per quanto si sia comunque posta da "apri-pista"¹²⁴ delle riforme a favore della parità di genere, si limitava infatti a prevedere una quota di genere nelle liste di candidati - cosicché ciascuna lista non poteva avere più di 2/3 di candidati dello stesso sesso - stabilendosi in caso di inadempienza sanzioni economiche per i partiti.

Le nuove norme del 2014 introducono invece, a valere già per le elezioni dello stesso anno, il meccanismo della c.d. tripla preferenza di genere, potendo gli elettori esprimere fino a un massimo di tre preferenze, tuttavia con l'obbligo di votare per candidati di entrambi i sessi, pena l'annullamento del terzo voto¹²⁵. Quando poi a partire dal 2019 si andrà 'a regime', questa tecnica diventerà ancora più incisiva: in caso di inosservanza della prescrizione l'annullamento riguarderà anche il secondo voto di preferenza, e i partiti politici saranno tenuti altresì a rispettare le regole sulla composizione delle liste, dovendo obbligatoriamente presentare in ciascuna lista donne e uomini in eguale misura ed alternare per genere i due primi candidati.

6. Brevi note conclusive

L'analisi fin qui effettuata mostra che non esiste un sistema, un correttivo, una "quota" che, in assoluto, garantisca la parità tra uomini e donne.

Esistono piuttosto un insieme di fattori che se presenti contemporaneamente possono permettere lo sviluppo di una rappresentanza paritaria.

Si tratta, innanzitutto, di adottare un sistema elettorale favorevole alle donne. Dall'analisi effettuata sembrerebbe che questo corrisponda al sistema proporzionale, con voto di lista.

Sono poi necessari, in questi sistemi, misure sull'alternanza dei candidati affinché le donne siano poste in posizioni con probabilità di elezione, in particolare per evitare che vengano poste in fondo alla lista.

Un altro fattore importante è, inoltre, quello legato all'ampiezza dei collegi elettorali e il numero dei seggi assegnati a ciascuno: nei sistemi uninominali la preferenza dei partiti va

¹²³ Secondo l'art. 1 che aggiunge all'art. 12, l'ottavo comma: "All'atto della presentazione, in ciascuna lista i candidati dello stesso sesso non possono eccedere la meta, con arrotondamento all'unità. Nell'ordine di lista, i primi due candidati devono essere di sesso diverso".

¹²⁴ Così, T. E. Frosini, *La modifica dell'art. 51 Cost.: problemi e prospettive*, cit. L'A. salutava con favore la legge che si andava approvando "perché prevede un sistema proporzionale puro basato su liste di partito e voto di preferenza, e quindi un contesto entro il quale è facilmente introducibile una distribuzione paritaria fra le candidature maschili e femminili".

¹²⁵ Secondo l'art. 2, che modifica l'art. 14, primo comma "L'elettore può esprimere fino a tre preferenze. Nel caso di più preferenze espresse, queste devono riguardare candidati di sesso diverso, pena l'annullamento della seconda e della terza preferenza». 3. Le modificazioni alla legge 24 gennaio 1979, n. 18, di cui al comma 2, si applicano per le elezioni dei membri del Parlamento europeo spettanti all'Italia successive a quelle di cui al comma 1.

sempre a candidati uomini, considerati avere più *chances* di eleggibilità rispetto alle donne, particolarmente per i seggi considerati più a rischio, o più incerti.

Il sistema maggioritario, come dimostra anche il caso francese, non in ogni caso si pone a sfavore delle donne. Anche qui deve essere tuttavia accompagnato da una serie di meccanismi volti a favorire una partecipazione equilibrata di donne e uomini al processo decisionale in campo politico. In questa ipotesi il sistema binominale, che prevede in ogni collegio due eletti ed in ogni coppia di candidati un uomo e una donna, è l'unico in grado di garantire un vero riequilibrio della rappresentanza di genere¹²⁶.

Aspetto che, come visto, pure assume rilievo decisivo, soprattutto ai fini del rispetto delle quote, è legato al sistema sanzionatorio.

In caso di inosservanza la pena che si mostra più efficace, impedendo in modo più stringente ai partiti di eludere le regole, è l'irricevibilità delle liste. Altre soluzioni, tuttavia con minore forza deterrente, possono essere quelle legate alle sanzioni pecuniarie nella loro duplice declinazione alternativa, ossia delle ammende finanziarie - le uniche applicabili nei sistemi maggioritari - oppure della riduzione dei rimborsi elettorali che però si mostra ancor meno dissuasiva (si pensi al caso della Francia).

L'intervento legislativo, in questo specifico campo, non può comunque limitarsi all'adozione di quote di genere e strumenti sanzionatori. Altro aspetto strettamente connesso alla rappresentanza politica e al riequilibrio di genere è infatti quello della *par conductio* nelle comunicazioni politiche di recente disciplinate in Italia, in particolare quanto all'accesso ai mezzi di comunicazione nella campagna elettorale, in una legge del 2012 volta a promuovere il riequilibrio delle rappresentanze di genere nei consigli e nelle giunte degli enti locali nonché nei consigli regionali¹²⁷. Questo tema meriterà tuttavia un'indagine specifica, non potendo essere affrontato qui.

Appare ovvio in ogni caso che non è sufficiente la sola adozione di strumenti per il riequilibrio di genere.

Se queste tecniche possono offrire possibilità di scelta ulteriori agli elettori, non garantendo "né potrebbero farlo, che l'obiettivo sia raggiunto", alla parità effettiva "si può (...) pervenire con un'intensa azione di crescita culturale che porti partiti e forze politiche a riconoscere la necessità improcrastinabile di perseguire l'effettiva presenza paritaria delle donne nella vita pubblica, e nelle cariche rappresentative in particolare", "giacché resistenze culturali e sociali, ancora largamente diffuse, potrebbero frustrare l'intento del legislatore perpetuando la situazione esistente, che presenta un vistoso squilibrio di genere nella rappresentanza" politica¹²⁸. Finché restano differenze di condizioni culturali, economiche e sociali, è

¹²⁶ Vedi, in proposito un disegno di legge Atto Senato n. 2876 XVII Legislatura, 28 giugno 2017, reperibile on line: <http://www.senato.it/leg/17/BGT/Schede/Ddliter/48197.htm>

¹²⁷ V., specificamente, art. 4 volto ad introdurre "Modifica all'articolo 1 della legge 22 febbraio 2000, n. 28, in materia di parità di accesso ai mezzi di comunicazione nella campagna elettorale" della legge 23 novembre 2012, n. 215 che dispone: «2-bis. Ai fini dell'applicazione della presente legge, i mezzi di informazione, nell'ambito delle trasmissioni per la comunicazione politica, sono tenuti al rispetto dei principi di cui all'articolo 51, primo comma, della Costituzione, per la promozione delle pari opportunità tra donne e uomini».

¹²⁸ Corte Cost. n. 4/2010, cit

compito del legislatore individuare interventi per favorire l'effettivo riequilibrio fra i sessi adottando misure che ben possono essere in grado di agire su quelle stesse condizioni.

Insomma, il prerequisito senza il quale nessun sistema di quote può funzionare riguarda la capacità delle istituzioni pubbliche di essere presenti come soggetti promotori di parità effettiva in tutti i settori della società, quelli pubblici, relativi sì alle istituzioni politiche rappresentative, ma anche in altri campi compreso quello socio-culturale e privato.

Il riequilibrio delle disuguaglianze socio-economiche passa attraverso politiche di implementazione dell'uguaglianza di genere nella pratica in diversi ambiti, nella famiglia, nella scuola, nella formazione universitaria e specialmente, poi, sul lavoro. Solo se si garantisce la parità di presenza e trattamento nel lavoro e soprattutto si promuovono strumenti volti a favorire la conciliazione tra vita privata e lavorativa dei dipendenti, la parità può ben diventare reale. Si possono citare, in tal senso, alcuni Paesi – Svezia¹²⁹ e Finlandia¹³⁰ - ove, come visto, il percorso importante e coerente, avviato da diverso tempo, di riforme sociali e politiche che ha coinvolto tutti i campi della vita dei cittadini e delle istituzioni ha reso oggi quasi inutile la previsione di riserve di quote, pur previste inizialmente, in passato¹³¹.

La nozione di parità, in questa prospettiva, non può non essere intesa allora come un principio legato alla giustizia sociale, alla democrazia sostanziale e pluralista.

Le quote, in questa stessa prospettiva, non ne costituiranno altro che il mezzo, “necessario” almeno finché permarranno fattori culturali, economici e sociali che precludono all'applicazione effettiva del principio fondamentale dell'uguaglianza sostanziale tra i due sessi, nel rispetto del nostro quadro costituzionale complessivamente ad esso ispirato e, innanzitutto, nello spirito dell'art. 3, secondo comma¹³².

¹²⁹ A partire dal 1980 sono state approvate qui diverse riforme sociali e politiche. In particolare sono state adottate numerose disposizioni per il perseguimento dell'“equality between women and men at work”, poste a modifica e integrazione dell'Act No. 1118-1979 del 17 dicembre 1979 relativo a “Equality of opportunity and treatment”. Specificamente, in ultimo, con la legge SWE-1985-L-1384 del 18 aprile 1985 si è inteso garantire parità di trattamento nel lavoro al contempo sollecitando in diversi modi anche i datori di lavoro affinché adottassero misure finalizzate alla promozione delle pari opportunità.

¹³⁰ Anche nell'ordinamento finlandese, come in quello della Svezia, sono state introdotte una serie di disposizioni nello *Act on Equality between Women and Men*, n. 609 /1986 (v. nota 25) che obbliga i datori di lavoro, siano essi privati che pubblici, a promuovere l'uguaglianza in tutti gli aspetti della vita professionale dei lavoratori, proibendo qualsiasi forma di discriminazione sulla base del sesso, a pena di indennizzo. A controllare, poi, la effettiva applicazione della legge e rispetto è stato nel 1987 istituito il “Difensore Civico per l'Uguaglianza”.

¹³¹ Vedi, in proposito, in maniera più ampia, anche il Rapporto della Commissione Europea, *2017 Report on equality between women and men in the EU*, cit.

¹³² In questi termini si esprime, peraltro, la stessa Corte costituzionale. Corte Cost. n. 4/2010, cit.