

Rivista N°: 4/2016
DATA PUBBLICAZIONE: 12/11/2016

AUTORE: Adriana Apostoli*

LA PARITÀ DI GENERE NEL CAMPO “MINATO” DELLA RAPPRESENTANZA POLITICA

Sommario: 1. Perché occorre parlare di diritti delle donne; 2. L'obiettivo dell'uguaglianza di genere a livello internazionale e sovranazionale; 3. La Costituzione italiana e il faticoso cammino dell'uguaglianza di genere in Italia; 4. Il ruolo della giurisprudenza costituzionale e amministrativa; 5. Della rappresentanza politica; 6. La parità oltre gli strumenti di riequilibrio della rappresentanza.

1. Perché occorre parlare di diritti delle donne.

La necessità di parlare di diritti delle donne come di una categoria a parte rispetto ai diritti umani in generale – diritti degli uomini e delle donne –, secondo una prospettiva femminista nello studio del diritto, potrebbe apparire, al di là di esigenze di natura storiografica, foriera di alcuni fraintendimenti, se non per rappresentare alcune specificità del genere femminile che richiedono una disciplina e una protezione adeguate¹.

Eppure, a ben guardare, pare evidente l'esigenza di considerare ed analizzare separatamente i diritti delle donne in virtù della circostanza che ancora oggi, nonostante il riconoscimento del diritto di voto sul quale si concentrarono le richieste del suffragismo, permane, seppure in maniera senz'altro diversa rispetto al passato, una iniqua condizione di asimmetria di potere tra i generi. Non c'è nessun Paese al mondo in cui la condizione femminile sia equiparabile a quella maschile, come evidenzia l'analisi di un'ampia gamma di indicatori quali l'educazione, il benessere, il lavoro, la politica².

* Associato di Diritto costituzionale nell'Università di Brescia.

¹ Si intende fare riferimento, a titolo esemplificativo, agli strumenti a tutela della maternità che per molti anni, soprattutto in Europa, hanno avuto il sopravvento sulla parità tra uomini e donne; permanevano molte discriminazioni a danno delle donne, ma la maternità era tutelata da un'apposita legislazione.

² I dati possono essere facilmente consultati in <http://reports.weforum.org/global-gender-gap-report-2015/rankings/>.

Non a caso, il problema dell'esigua presenza femminile ai vertici della piramide economica, sociale e politica dei vari Paesi, europei ed extraeuropei, ha acquisito una crescente rilevanza nell'ambito del dibattito riguardante lo statuto di genere nelle società moderne. Gli ordinamenti giuridici contemporanei non possono più prescindere dal contrasto e soprattutto dalla prevenzione delle discriminazioni sessiste, come testimonia la continua implementazione e predisposizione di misure aggiuntive per compensare situazioni "disuguali".

In fondo, la produzione normativa sull'uguaglianza di genere di un Paese può validamente rappresentare una cartina tornasole, da un lato, dei rapporti di forza storicamente diseguali tra i sessi e, dall'altro lato, della tenuta di uno dei principi su cui si fonda il costituzionalismo democratico, il principio di uguaglianza. Dunque, nonostante gli sforzi del mondo femminile per emanciparsi e costruire un nuovo ruolo sociale della donna, è ancora oggi non meno necessario che in passato riflettere sul se agli individui – le donne, in questo caso – venga garantita l'effettività dei diritti fondamentali.

Come è noto, l'affermazione dei diritti delle donne è avvenuta, pur con molti distinguo, progressivamente, partendo dalla necessità di superare un diverso riconoscimento di *status* rispetto a quello sancito per il genere maschile. Una volta conseguita la parità giuridica intesa come divieto di discriminazione, si è passati ad una fase successiva, in cui di fatto si è potuto assicurare effettività ai diritti delle donne attraverso la predisposizione di misure di "protezione". Inoltre, nell'impegno ad ampliare e spostare in avanti la nozione di pieno rispetto dei diritti umani per tutte e per tutti, il divieto di discriminazione ha potuto essere riletto non come irrilevanza delle differenze davanti alla legge, ma come garanzia di tutte le differenze.

Si è assistito ad un processo pluridecennale di trasformazione delle società, contraddistinto da battaglie epocali, per lo più combattute dalle sole donne, segnato da conquiste e riconoscimenti ma altresì da brusche involuzioni, soprattutto in quelle realtà politiche e culturali che si basavano sui valori tradizionali, fortemente influenzate dalla concezione della naturale inferiorità della donna e dalla conseguente inevitabilità del dominio maschile.

Le cause dei ritardi e le resistenze a muoversi con coerenza nella direzione di un recupero dello squilibrio di genere sono le più svariate e influenzano tutti gli ambiti della civiltà umana, dalla cultura, alla società, alla religione, alle scienze storiche, all'economia, alla politica. E per quanto vi sia un generale riconoscimento sulla necessità di una società paritaria, il risultato è ancora ben lontano dall'essere soddisfacente³.

L'Istituto europeo per l'uguaglianza di genere (EIGE), agenzia autonoma dell'Unione europea, nel 2013 ha pubblicato il primo «*Indice EIGE sull'uguaglianza di genere*», un indicatore sintetico delle disparità di genere nell'Unione europea e nei singoli Stati membri, che prende in considerazione sei diversi settori (Lavoro, Denaro, Conoscenza, Tempo, Potere e Salute) e può assumere un valore tra 1 e 100, dove 1 indica un'assoluta disparità di genere e 100 segna il raggiungimento della piena uguaglianza di genere. Tale rapporto, che viene pe-

³ S. POZZOLO, *(Una) teoria femminista del diritto. Genere e discorso giuridico*, in T. CASADEI (a cura di), *Donne, diritto, diritti*, Torino, Giappichelli, 2015, p. 24, ricorda che «La nostra tradizione culturale è patriarcale e da qui bisogna muovere per analizzare, e magari ricostruire diversamente, le nostre abitudini culturali e giuridiche».

riodicamente aggiornato, mostra come le disparità tra uomini e donne, nonostante più di cinquant'anni di politiche a sostegno dell'uguaglianza, risultino ancora evidenti nell'Unione europea a 28 Stati, che registra un indice medio di 52.9. È interessante considerare la fortissima differenza tra gli indici dei singoli Stati membri, che vanno da un minimo di 33.7 (Romania) ad un massimo di 74.2 (Svezia), a dimostrazione che gli Stati prestano una diversa attenzione al raggiungimento degli obiettivi della parità. Particolarmente negativa è la posizione dell'Italia, che con un indice di 41.1 si attesta al 21° posto su 28 Stati membri. Nei primi posti di questa graduatoria spiccano i Paesi scandinavi, con valori superiori a 70, mentre il Regno Unito ha un indice di 58, la Francia di 55.7, la Germania di 55.3 e la Spagna di 53.6⁴.

In particolare, con riferimento al settore specifico del «Potere», inteso come potere decisionale sia politico sia economico, l'indice dell'uguaglianza di genere evidenzia il valore più basso, con un dato medio europeo di 39.7; anche in questo caso, la *performance* dell'Italia è piuttosto negativa, con un indice di 21.8.

Anche i dati raccolti a livello mondiale, nell'ambito dell'analisi annuale del *World economic forum* sul «*Global Gender Gap*» (indice che tiene conto delle disparità di genere esistenti nel campo della politica, dell'economia, dell'istruzione e della salute), confermano questa realtà. Nella graduatoria diffusa nel 2013, l'Italia si collocava solo al 71° posto su 136 Paesi; nel 2015, anche grazie all'aumento significativo del numero delle donne elette in Parlamento nella XVII legislatura, l'Italia si è collocata al 41° posto su 145 Paesi⁵, sempre comunque molto lontana dagli standard che caratterizzano le democrazie consolidate.

La lettura di questi dati conferma che il percorso di acquisto di una cittadinanza “piena” da parte delle donne – in riferimento ai diritti sia politici, sia civili e sociali – non solo è stato più lungo e più travagliato di quello degli uomini, ma per molti aspetti risulta ancora largamente incompiuto in termini di effettività. In particolare, l'asimmetrica partecipazione femminile a livello politico costituisce l'indicatore simbolico più evidente di come non sia realizzata *nei fatti* l'uguaglianza tra i generi sancita in tutte le legislazioni dei Paesi europei e dalla stessa Unione europea⁶.

Questa asimmetria di potere nei luoghi decisionali appare ancora più stridente se si considera il processo, certamente lento e faticoso, di progressiva affermazione delle donne nella società e nel lavoro, esito di cambiamenti, anche radicali, del ruolo della donna nella società.

L'ampio dibattito sui temi dell'uguaglianza, all'interno del quale si collocano l'obiettivo della parità di genere e la questione della tutela dei diritti delle donne, coinvolge da sempre giuristi, sociologi e, in generale, studiosi di diverse discipline, nella ricerca di soluzioni in grado di scalfire alcune consolidate convinzioni collegate al progetto democratico, che già sul nascere escludeva il genere femminile dalle possibilità giuridiche e politiche del cittadino maschio.

⁴ Si veda il sito <http://eige.europa.eu/gender-statistics/gender-equality-index/2012/SI>.

⁵ Si veda il sito <http://reports.weforum.org/global-gender-gap-report-2015/rankings/>.

⁶ A. DEL RE, *L'Europa per il riequilibrio della rappresentanza di genere*, 2007, in www.ceeol.com, p. 11.

Come è noto, molti sono gli argomenti utilizzati a sostegno della necessità di un riequilibrio tra condizione femminile e maschile: primo fra tutti quello che invoca l'esigenza di realizzare, in ossequio ad uno dei cardini del costituzionalismo democratico, un'uguaglianza realmente *sostanziale* (e non solo *formale*) tra persone di sesso diverso, secondo una prospettiva di solidarietà e giustizia sociale⁷.

Il Testo costituzionale, dopo aver solennemente proclamato il principio di uguaglianza formale, ha significativamente riconosciuto che nella realtà concreta le disparità e le disuguaglianze di fatto sono all'ordine del giorno⁸, cristallizzando nel secondo comma dell'art. 3 un radicale cambiamento rispetto al passato: anziché una mera rivendicazione di diritti, è stata fissata la richiesta esplicita di una loro attuazione. La nostra Costituzione stabilisce così due principi fondamentali: l'uguaglianza formale, intesa come divieto di discriminazioni, e quella sostanziale, che impone allo Stato di intervenire tramite una specifica attività volta a rimuovere le disuguaglianze di fatto esistenti e a promuovere pari opportunità per tutti. Costruito in questo modo, il principio di uguaglianza rappresenta una regola immanente a cui l'intero ordinamento giuridico deve uniformarsi, «una norma generale al massimo grado»⁹, «una supernorma di chiusura dell'ordinamento»¹⁰.

In base all'articolo 3 della Costituzione, anche «in ordine di rilevanza il sesso è la prima delle qualità su cui non possono fondarsi distinzioni»¹¹ e la chiarezza di tale divieto di discriminazione è indiscutibile¹². La specificazione del criterio del sesso tra quelli che non possono formare oggetto di discriminazioni, tutt'altro che scontata, ha avuto implicazioni importantissime. In primo luogo, essa ha contribuito a cambiare il modo di guardare al mondo femminile e ha costituito il punto di partenza per la discussione e l'approvazione di altri precepti dal contenuto analogo, consequenziali o derivati rispetto ed esso; in secondo luogo, essa ha incluso anche le donne nel campo di applicazione del principio di uguaglianza sostanziale, rimarcando non solo la semplice aspirazione a una pari dignità sociale "sulla carta", ma prescrivendo che la Repubblica debba rimuovere gli ostacoli all'emancipazione femminile.

⁷ Cfr. A. DEL RE, voce *Rappresentanza*, in A. RIBERO (a cura di), *Glossario. Lessico della differenza*, Centro Studi e documentazione pensiero femminile, Torino, 2007, p. 221 ss.

⁸ In sede di lavori preparatori, una condivisione di intenti tra le forze politiche aveva condotto ad una non difficile accettazione del primo comma dell'art. 3, mentre discussioni animate si tennero con riguardo al comma secondo. L'on. Lelio Basso, uno dei più importanti autori della formulazione del secondo comma dell'articolo 3, evidenziava che «la sola affermazione e proclamazione dell'uguaglianza formale, come era avvenuto nello Statuto Albertino, era insufficiente, in quanto era proprio l'essenza dello Stato democratico, che si stava costruendo, a rappresentare la conseguenza della misura minore o maggiore che si sarebbe attribuita a questo principio sociale. [...] I primi articoli della Costituzione non possono essere delle norme concrete di pratica applicazione, ma delle direttive indicate al legislatore, come un solco in cui egli debba camminare, come affermazione della finalità cui la democrazia tende, e cioè verso l'eguaglianza sociale» (on. Basso, Prima Sottocommissione, seduta dell'11 Settembre 1946, p. 36).

⁹ L. PALADIN, *Eguaglianza*, in *Enciclopedia del Diritto*, vol. XIV, Milano, Giuffrè, 1965, p. 523.

¹⁰ P. BARILE, *Diritti dell'uomo e libertà fondamentali*, Firenze, il Mulino, 1984, pp. 76-78.

¹¹ L. PALADIN, *Eguaglianza (dir.cost.)*, in *Enciclopedia del diritto*, Giuffrè, 1965, vol. XIV.

¹² Fu l'on. Angelina Merlin a proporre l'aggiunta, nell'elenco delle discriminazioni da superare, delle distinzioni di sesso, e un'altra donna, l'on. Teresa Mattei, a introdurre la questione dell'espressione «di fatto», dando voce alle nuove e concrete battaglie femminili.

Le differenze tra i sessi sono nominate e riconosciute e diventano «oggetto di uno specifico trattamento normativo, che indirizza la costruzione dei generi alla rimozione di ogni discriminazione femminile e, più in generale, alla rimozione di ogni forma della subordinazione femminile al maschile»¹³. Ciò ha contribuito al graduale superamento del modello patriarcale, attraverso numerose tappe che hanno dato attuazione, quantomeno sul piano giuridico, al principio di uguaglianza di genere nel mondo del lavoro, della famiglia, della partecipazione politica.

2. L'obiettivo dell'uguaglianza delle donne a livello internazionale e sovranazionale.

Soprattutto negli ultimi decenni, l'interesse scientifico per il conseguimento di un effettivo livello di uguaglianza dei sessi si è arricchito a seguito di rilevanti decisioni assunte nelle agende politiche internazionali ed europee, le quali impongono alle istituzioni, nei diversi livelli decisionali, impegni concreti per far fronte all'annoso problema per cui le donne, nonostante l'ottenimento in quasi tutti i Paesi membri dell'ONU di uno *status* giuridico coincidente a quello maschile, continuano ad essere sottorappresentate in ambito politico-istituzionale e a subire disparità di trattamento nel mondo del lavoro.

Le soluzioni prospettate e gli strumenti previsti a livello normativo per il riequilibrio dell'uguaglianza di genere sono molteplici e caratterizzati da diversi gradi di efficacia e di incisività.

Come è noto, a livello internazionale il tema dell'uguaglianza tra uomo e donna è da tempo al centro dell'agenda dell'Organizzazione delle Nazioni Unite, che a partire dagli anni Settanta ha organizzato sei *Conferenze mondiali sulle donne* svoltesi rispettivamente a Città del Messico (1975), Copenaghen (1980), Nairobi (1985), Pechino (1995), New York (2000) e Milano (2015).

Lo strumento fondamentale di riferimento in questo ambito è la *Convenzione delle Nazioni Unite per la eliminazione di ogni forma di discriminazione contro le donne*, adottata dall'Assemblea Generale dell'ONU nel 1979 ed entrata in vigore il 3 settembre 1981, che prevede l'istituzione di un *Comitato per l'eliminazione della discriminazione nei confronti della donna* con il compito di sorvegliare lo stato di applicazione delle norme da parte degli Stati firmatari. Si deve a questa Convenzione, tra l'altro, l'elaborazione della nozione di «quota» e l'inserimento di tale misura tra i trattamenti di favore temporanei che possono essere legittimamente adottati per accelerare l'instaurazione di un'uguaglianza di fatto fra donne e uomini.

In seno al Consiglio d'Europa, il 16 novembre 1988 è stata adottata una *Dichiarazione sull'uguaglianza delle donne e degli uomini*, una delle prime dichiarazioni ufficiali programmatiche nel campo della politica per la parità, nella quale si afferma che l'uguaglianza

¹³ 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.

fra le donne e gli uomini è parte integrante dei diritti della persona umana, che tale principio è una condizione essenziale della democrazia e che le discriminazioni fondate sul sesso costituiscono degli ostacoli al riconoscimento, al godimento e all'esercizio dei diritti della persona umana e delle libertà fondamentali.

Altro atto fondamentale adottato nell'ambito del Consiglio d'Europa è la Raccomandazione del Comitato dei Ministri agli Stati membri sul *Gender Mainstreaming* del 1998, nella quale vengono definiti, tra l'altro, gli stessi concetti di «genere» e di «gender mainstreaming». Il *genere* è descritto come «la definizione socialmente costruita di donne e uomini. È l'immagine sociale della diversità di sesso biologica, determinata dalla concezione dei compiti, delle funzioni e dei ruoli attribuiti a donne e uomini nella società e nella sfera pubblica e privata. [...] Genere non è solo una definizione socialmente costruita di donne e uomini, è anche una definizione culturalmente costruita della relazione tra i sessi. In questa definizione è implicita una relazione ineguale di potere, col dominio del maschile e la subordinazione del femminile nella maggioranza delle sfere della vita»¹⁴.

L'espressione *gender mainstreaming* indica invece «un processo politico così come un processo tecnico. Implica nuovi modi di concepire e di approcciarsi alle politiche, spostamenti nella cultura organizzativa o istituzionale e conduce a cambiamenti nelle strutture delle società. [Esso] implica la riorganizzazione dei processi politici perché muove l'attenzione delle politiche per l'uguaglianza di genere verso le politiche di ogni giorno e le attività degli attori normalmente coinvolti nei processi politici correnti»¹⁵. Si tratta quindi di una strategia finalizzata a promuovere l'uguaglianza tra uomini e donne attraverso la realizzazione di cambiamenti culturali che coinvolgano tutte le componenti dei sistemi politici e sociali.

Il Consiglio d'Europa ha identificato numerosi settori di intervento, corrispondenti ad altrettanti ostacoli strutturali alla rappresentazione equilibrata dei due generi: *fuori* dalla sfera politica, tra i possibili campi di azione sono indicati la scuola, il linguaggio, la condivisione dei compiti domestici ed educativi, i modelli di cura dei bambini, la formazione professionale, il mercato del lavoro; *all'interno* della sfera politica, invece, si può intervenire a livello di partiti politici (finanziamento e designazione dei candidati), di modi di scrutinio, di statuto degli eletti, di mass media. Il *gender mainstreaming* richiede evidentemente tempi lunghi, essendo finalizzato ad introdurre cambiamenti sostanziali all'interno dei sistemi e dei processi, a realizzare un «circolo virtuoso delle pari opportunità» nel quale ciascun intervento, se strutturato e coerente con il quadro complessivo, produce effetti positivi e crea le condizioni favorevoli affinché altre politiche e altri interventi possano essere portati avanti con risultati positivi.

Anche a livello sovranazionale, la Comunità Europea prima e l'Unione Europea poi hanno assunto i principi della parità e delle pari opportunità come due dei propri capisaldi e degli obiettivi perseguiti – seppur con risultati non sempre soddisfacenti – con maggiore vigore.

¹⁴ Consiglio d'Europa, Raccomandazione No. R (98) 14.

¹⁵ Consiglio d'Europa, Raccomandazione No. R (98) 14.

Il contesto europeo si è dimostrato storicamente più recettivo e aperto, rispetto agli Stati nazionali, nei confronti delle istanze femministe, circostanza che ha permesso l'inserimento di tali rivendicazioni nell'agenda politica europea in tempi più lontani rispetto alla maggior parte degli ordinamenti statali, permettendo ed auspicando un'evoluzione normativa nei Paesi membri.

Non a caso, dobbiamo all'Unione europea la definizione del concetto di «pari opportunità» (o, meglio, di «parità») tra uomini e donne, descritte come «l'assenza di ostacoli alla partecipazione economica, politica e sociale in base al sesso di appartenenza», facendo quindi riferimento a tutte quelle politiche istituzionali che mirano a riequilibrare lo svantaggio esistente fra i sessi operando appunto sulle opportunità loro offerte attraverso diversi strumenti (amministrativi, legislativi, di controllo, di iniziativa) e che sono programmate a livello sovranazionale, nazionale e locale.

Sul piano normativo, l'articolo 19 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (corrispondente all'ex articolo 13 TCE) individua, tra i compiti fondamentali dell'Unione, il contrasto alle «discriminazioni fondate sul sesso, la razza o l'origine etnica, la religione o le convinzioni personali, la disabilità, l'età o l'orientamento sessuale». Accanto a questa norma fondamentale, l'articolo 8 TFUE (ex articolo 3.2 TCE) stabilisce che nelle sue azioni l'Unione mira ad eliminare le ineguaglianze, nonché a promuovere la parità tra uomini e donne; gli articoli 153 e 157 TFUE (ex articoli 137 e 141 TCE) affermano infine il principio della completa parità tra uomini e donne nella vita lavorativa.

Il percorso di codificazione a livello europeo è proseguito con la “costituzionalizzazione” della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, firmata a Lisbona il 13 dicembre 2007, che all'articolo 23 stabilisce che la parità tra uomini e donne deve essere assicurata in tutti i campi, segnatamente in materia di occupazione, di lavoro e di retribuzione, sancendo altresì che il principio della parità non osta al mantenimento o all'adozione di misure che prevedano vantaggi specifici a favore del sesso sottorappresentato.

Come era prevedibile le indicazioni sono state poste alla base di una serie di politiche paritarie portate avanti a livello sovranazionale, che hanno permesso, a loro volta, la nascita e lo sviluppo di interventi dello stesso tenore anche nei contesti nazionali, fortemente influenzati dalla legislazione europea, specialmente nell'ambito lavorativo e in quello della lotta contro le discriminazioni.

Gli sforzi legislativi si sono tradotti nella previsione di rimedi giuridici e politici concreti di contrasto al fenomeno delle disuguaglianze di fatto tra donne e uomini riconducibili agli strumenti delle «quote» e della «parità», cui si è fatto ricorso in diversi settori ed ambiti.

Le quote – che come è noto hanno origine in ambito statunitense, nel diverso contesto delle *affirmative actions* per promuovere l'integrazione razziale nei confronti della popolazione di colore – sono misure transitorie volte al mero aumento *quantitativo* del numero di persone appartenenti al genere sottorappresentato in un dato settore; con specifico riferimento al tema della rappresentanza, sono strumenti volti all'aumento del numero di candidate e/o di elette negli organi rappresentativi.

La parità – termine utilizzato per la prima volta nell'ambito della Conferenza di Pechino nel 1995 –, intesa quale misura non transitoria, maggiormente legata all'aspetto *qualitati-*

vo dell'uguaglianza di genere, si basa sul presupposto che alle donne debba essere riconosciuto, a parità di funzioni, lo stesso livello di reddito degli uomini e che esse possano godere nei processi decisionali della stessa capacità di incidenza e di influenza riconosciuta agli uomini. Con riferimento poi allo specifico ambito della rappresentanza, il concetto di parità è legato all'idea di una effettiva condivisione del potere politico tra uomini e donne.

L'Unione europea ha fatto ricorso ad entrambi gli strumenti correttivi, adottando ufficialmente una doppia strategia per le pari opportunità e l'uguaglianza di genere (il c.d. "doppio binario").

L'analisi della normativa europea mostra infatti la predisposizione, accanto a politiche dirette al raggiungimento delle pari opportunità attraverso azioni specificatamente dedicate (*azioni positive*), di buone pratiche che tenessero conto trasversalmente delle specificità di genere in tutte le decisioni e i programmi sovranazionali (*gender mainstreaming*).

Soprattutto a partire dagli inizi degli anni '70, il cammino comunitario verso la parità di genere si è attivato per rimuovere gli ostacoli alla partecipazione delle donne al mercato del lavoro, attraverso il riconoscimento del principio di parità salariale per le lavoratrici e di parità di trattamento tra uomini e donne. La norma di riferimento era l'art. 119 del Trattato di Roma (oggi articolo 157 TFUE), sulla base del quale sono state adottate alcune direttive fondamentali volte ad armonizzare gli ordinamenti dei Paesi membri in materia di parità tra i sessi e di non discriminazione: la direttiva 75/117/CEE, relativa alla parità salariale tra i lavoratori di sesso maschile e quelli di sesso femminile; la direttiva 76/207/CEE, che ha attuato il principio della parità di trattamento per quanto concerne l'accesso all'occupazione, alla formazione e alla promozione professionale, nonché le condizioni di lavoro; la direttiva 79/7/CEE sulla parità di trattamento nella sicurezza sociale; la direttiva 86/613/CEE, relativa alla tutela della maternità, che ha tra l'altro esteso il principio di parità di trattamento ai lavoratori che esercitano un'attività autonoma.

In un periodo successivo, con l'introduzione della strategia delle azioni positive, la finalità dell'intervento europeo si è progressivamente orientata dalla garanzia della parità di accesso e di trattamento alla creazione di condizioni che potessero avere come esito una uguaglianza effettiva. Sotto questo profilo, l'azione europea nel campo della promozione delle pari opportunità è stata indirizzata verso numerosi e differenti ambiti materiali, strettamente connessi tra di loro in termini di reciproca influenza. Si è dunque registrata un'evoluzione verso una strategia di *gender mainstreaming* (ufficialmente adottata dalla Commissione europea con una Comunicazione del febbraio 1996), tendente alla sistematica incorporazione della dimensione di genere in ogni area di intervento.

Nell'ambito politico e istituzionale, lo sforzo europeo per il riequilibrio della rappresentanza di genere si concretizza in tempi relativamente più recenti, a partire dalla metà degli anni Novanta, in virtù della circostanza che «la sottorappresentanza delle donne negli organi decisionali costituisce un serio ostacolo allo sviluppo democratico dell'Unione europea, alla sua coesione e, complessivamente, alla sua competitività» e che «la partecipazione paritaria delle donne al processo decisionale non è solo un'esigenza di giustizia o democrazia ma anche una condizione necessaria affinché gli interessi delle donne siano presi in considerazio-

ne, per dare giusta attenzione alle loro preoccupazioni e alle loro esperienze aventi una specificità di genere»¹⁶.

Peraltro, in questo specifico ambito, l'intervento dell'Unione europea non solo si è strutturato più tardi rispetto all'intervento in altri settori, ma risente di alcune ulteriori criticità. Infatti, l'obiettivo del riequilibrio della rappresentanza è stato realizzato principalmente attraverso strumenti di *soft law*, che costituiscono atti di indirizzo non direttamente vincolanti, in ragione del fatto che essi possono consentire di ottenere più facilmente l'assenso degli Stati membri sulle misure proposte, in particolare in settori, quale quello della rappresentanza politica, nel quale non vi è stata delega della competenza statale alle istituzioni europee, rimanendo le legislazioni elettorali ancora saldamente ancorate alla sovranità nazionale dei Paesi membri¹⁷.

Le ripercussioni delle politiche paritarie europee a livello nazionale sono state in ogni caso più che significative, infatti i legislatori di alcuni Paesi membri si sono finalmente attivati per il recupero delle disuguaglianze basate sul genere. Inoltre, l'*input* comunitario ha fatto sì che le normative in tema di parità, già vigenti in alcuni Paesi, ma di fatto disapplicate, potessero essere finalmente rese effettive grazie al ricorso alla Corte di giustizia dell'Unione europea¹⁸.

L'influenza europea è risultata rilevante soprattutto nei Paesi ancorati a tradizioni culturali e sociali di stampo familistico e patriarcale, in cui il mondo femminile è stato storicamente incentivato a dedicarsi all'attività di cura familiare piuttosto che alla partecipazione al mercato del lavoro salariato e alla vita politica.

3. La Costituzione italiana e il faticoso cammino dell'uguaglianza di genere in Italia.

Con riferimento al nostro Paese, l'iter lungo e travagliato dei diritti politici delle donne italiane è cominciato all'alba dell'Unità d'Italia. Per quanto riguarda gli aspetti più propriamente giuridici-organizzativi, allo Stato unitario veniva esteso lo Statuto Albertino del vecchio Regno sardo-piemontese, il quale andava quindi a sostituire le Costituzioni e gli Statuti dei vari Regni, Ducati e Granducati presenti in Italia prima dell'unificazione.

Dal punto di vista della condizione femminile, per alcuni territori del neonato ordinamento l'annessione al Regno d'Italia rappresentò, quantomeno formalmente, una regressione, dal momento che, ad esempio, nel Lombardo-Veneto e nel Granducato di Toscana, in

¹⁶ Risoluzione del Parlamento europeo del 18 gennaio 2001.

¹⁷ Tra i principali documenti e atti adottati a livello sovranazionale in materia di genere e rappresentanza politica ricordiamo: la *Raccomandazione del Consiglio* del 2 dicembre 1996 sulla partecipazione equilibrata delle donne e degli uomini al processo decisionale; la *Dichiarazione di Parigi* del 1999, contenente le conclusioni della Conferenza europea su donne e uomini e il potere; il *Regolamento 1922/2006* del Parlamento europeo e del Consiglio che ha istituito l'Istituto europeo per la parità di genere, allo scopo di sostenere gli organismi comunitari e gli Stati membri nel promuovere l'uguaglianza tra donne e uomini e combattere le discriminazioni; il *Patto europeo per la parità di genere* del 2011.

¹⁸ Cfr., su tali aspetti, A. DONÀ, *Genere e politiche pubbliche. Introduzione alle pari opportunità*, Milano, Mondadori, 2007.

virtù del Codice austriaco, la donna era già stata parificata all'uomo in alcune facoltà e, a determinate condizioni, le era stata riconosciuta la possibilità di esercitare il voto amministrativo¹⁹.

Un primo – seppur insoddisfacente – passo verso l'emancipazione femminile risale al periodo immediatamente successivo al termine del Primo conflitto mondiale. La legge n. 1176 del 1919, infatti, relativa alla capacità giuridica della donna, aboliva l'autorizzazione maritale e stabiliva che le donne erano ammesse, «a pari titolo degli uomini, ad esercitare tutte le professioni ed a coprire tutti i pubblici impieghi». Tuttavia, tale possibilità era esclusa per gli impieghi «che implicano poteri pubblici giurisdizionali, o l'esercizio dei diritti o potestà politiche, o che attengono alla difesa militare dello Stato, secondo la specificazione che sarà fatta con apposito regolamento». Il regolamento, emanato nel 1920, faceva un'ampia applicazione delle eccezioni citate, escludendo le donne dalla magistratura, dalla carriera militare e dalle carriere direttive dello Stato.

La situazione subiva una nuova regressione nel periodo fascista, attraverso l'introduzione di una legislazione che mirava alla progressiva espulsione delle donne dalla pubblica amministrazione, dal mercato del lavoro e dalle professioni, a favore di una ritrovata e ribadita centralità delle funzioni familiari e materne²⁰.

Al termine della Seconda guerra mondiale, il ruolo conquistato e l'attivismo dimostrato dalle donne portava, fin dal giugno 1944, all'abrogazione delle leggi fasciste che vietavano loro l'accesso a taluni settori del pubblico impiego. Nello stesso anno, inoltre, il lungo dibattito che aveva posto l'attenzione sul problema della condizione femminile in Italia faceva maturare tra le forze politiche l'intenzione di estendere il suffragio universale, decisione che si concretizzava formalmente nel decreto luogotenenziale n. 23 del 1° febbraio 1945 («Estensione alle donne del diritto di voto»), che ordinava la compilazione delle liste elettorali femminili – da tenere distinte da quelle maschili – in tutti i Comuni.

Come è noto, l'eleggibilità delle donne veniva invece riconosciuta l'anno successivo, con il decreto legislativo luogotenenziale n. 74 del 10 marzo 1946 («Norme per l'elezione dei deputati all'Assemblea Costituente»), molto in ritardo rispetto agli altri Paesi europei, nella maggioranza dei quali le donne conquistarono il diritto di votare e di essere votate tra il 1906 (Finlandia) e il 1931 (Spagna), mentre più tardi dell'Italia arrivarono solo il Belgio nel 1948, la Grecia nel 1952 e il Portogallo nel 1974.

¹⁹ Cfr. Dossier *Italia 1946: le donne al voto*, a cura di M. FUGAZZA e S. CASSAMAGNAGHI, in www.italia-liberazione.it.

²⁰ Come è noto, la donna ha vissuto nel periodo fascista in una cultura retriva e repressiva, che la costringeva nei limiti della vita privata, negandole la partecipazione alla vita civile e i diritti fondamentali. Fra i due sessi, veniva dichiarato, «non può esistere parità di diritti perché c'è squilibrio di doveri e la natura stessa ha dato alla donna compiti e funzioni diverse da quelli che ha dato all'uomo. Tornino dunque le donne, e tocca a voi spingerle e obbligarle, signori uomini, al loro posto e non prendano atteggiamenti e non usurpino mansioni che non si addicono al loro sesso, ed anche la famiglia ne guadagnerà» (M. PALAZZI, *Autorità dell'uomo*, in *Critica fascista*, 1932, riportato in AA.VV., *Piccole italiane. Un raggio durato trent'anni*, Milano, Anabasi, 1994, p. 164). Cfr., su questi aspetti, E. PACIOTTI, *La donna nelle istituzioni*, in *Lettura al femminile della Costituzione*, Atti del Convegno di Milano del 25-26 novembre 1988, Bologna, p. 56.

L'allargamento del suffragio universale consentiva alle donne di votare e di essere elette per la prima volta il 2 giugno 1946, in occasione del *referendum* istituzionale e dell'elezione dell'Assemblea Costituente.

All'Assemblea Costituente venivano elette ventuno donne (su 556 Costituenti), che costituivano una sorta di quarto schieramento all'interno dell'Assemblea trasversale ai partiti politici²¹, grazie al quale la Costituente affrontò anche quei temi c.d. femminili, quali la famiglia, la maternità, i figli, il lavoro femminile e la parità uomo-donna, che senza il contributo delle donne non sarebbero probabilmente stati trattati, o sarebbero stati sviluppati in modo diverso²².

La stagione repubblicana, riflesso di quella straordinaria transizione verso una nuova concezione del potere e dei diritti della persona, ha quindi concretizzato una mutata cultura civile e, dunque, anche una diversa visione della condizione femminile. La Costituzione del 1948, in particolare, ha prodotto un capovolgimento di prospettiva rispetto a un sistema in cui la posizione giuridica della donna era di assoluta inferiorità nella vita politica, nella vita civile e nella famiglia. Con essa è stata definitivamente consacrata l'abolizione di tutte le limitazioni introdotte negli anni precedenti con riferimento alla condizione femminile, attraverso il solenne riconoscimento del principio di uguaglianza fra i sessi (art. 3) e del suffragio universale e diretto (art. 48), e con la previsione espressa che «tutti i cittadini dell'uno o dell'altro sesso possono accedere agli uffici pubblici e alle cariche elettive in condizioni di eguaglianza» (art. 51)²³.

L'esplicitazione di questi principi ha permesso alle italiane di incamminarsi sulla strada delle conquiste di parità senza incontrare ostacoli di carattere costituzionale, anzi, trovando nella Carta fondamentale una chiara indicazione per raggiungere l'obiettivo di una effettiva eguaglianza, in primo luogo giuridica.

I principi affermati in Costituzione avevano tuttavia la necessità di essere trasferiti nella legislazione, oltre che nella cultura e nelle tradizioni del nostro Paese: cosa non facile la prima, e tantomeno la seconda²⁴. La mentalità e il costume hanno anzi condizionato lo stes-

²¹ «Le deputate dei diversi partiti trovarono nei dibattiti sui diritti di uguaglianza tra i sessi nella sfera pubblica uno spazio comune per collaborare nella formulazione di alcuni dei principi fondamentali che avrebbero segnato nel futuro lo sviluppo civile delle donne italiane. In questa parziale azione unitaria fu presumibilmente determinante il fatto che nel corso di quei dibattiti le costituenti si sentissero e fossero sentite come le rappresentanti più delle donne che dei partiti» (A. ROSSI DORIA, *Le donne sulla scena politica*, in *Storia dell'Italia repubblicana*, a cura di Francesco Barbagallo, Torino, Einaudi, vol. I, 1994, pp. 831-832).

²² «La donna non avrebbe nella Costituzione il posto che di fatto vi ha, se non ci fosse stato alla Costituente quel gruppo di donne» (M. FEDERICI, *L'evoluzione socio-giuridica della donna alla Costituente*, in AA.VV., *Studi per il ventesimo anniversario dell'Assemblea Costituente*, Firenze, Vallecchi, 1969, p. 202).

²³ «Mi ricordo [...] quando venne in discussione l'ammissione di tutti i cittadini – senza distinzione di sesso, di religione, di razza – ai pubblici uffici [...]. E ricordo che non c'eravamo messe d'accordo tra noi prima, ma immediatamente sapemmo trovare la posizione comune perché quella era una grossa questione che riguardava le donne» (NILDE IOTTI, *Intervento nella tavola rotonda conclusiva del convegno*, in AA.VV., *Le donne e la Costituzione*, Roma, 1989, p.224).

²⁴ «Esse chiedono che sia assicurato il lavoro a tutti, l'assistenza a chi ne ha bisogno, che sia protetta la maternità, [...] che si inizi un'opera efficace per la soddisfazione delle più immediate esigenze delle donne e delle loro famiglie nel settore dell'alimentazione attraverso un tesseramento differenziato, parificando nel campo del lavoro a quella degli uomini l'indennità di contingenza percepita dalle lavoratrici [...] che sia riconosciuta in tutti i campi la piena parità di diritti, esse che hanno dimostrato di saper sostenere la piena parità dei doveri» (TIL-

so adeguamento normativo alle disposizioni costituzionali, avvenuto lentamente e con gravi ritardi.

In ogni caso, sebbene non senza fatica, nei decenni successivi all'entrata in vigore della Costituzione, grazie alle lotte portate avanti dalle donne, grazie ai principi costituzionali su cui le prime hanno potuto fare leva e grazie all'influenza del diritto europeo, si sono raggiunti importanti traguardi legislativi. In ragione dell'impegno politico, sindacale e sociale delle donne, e in virtù della proclamazione solenne in Costituzione del principio di eguaglianza, l'ordinamento giuridico si è potuto infatti dotare di norme sul diritto di voto, sull'istruzione, sul divorzio, sull'aborto, sulla maternità e sulla tutela dei minori, sui diritti delle lavoratrici, che hanno segnato il cammino della nostra storia repubblicana. Questo percorso non è stato facile né immediato: non va infatti dimenticato che solo a metà degli anni '50 un giudice riconobbe che il marito non poteva picchiare la moglie; solo negli anni '60 le donne italiane furono ammesse ai concorsi per la magistratura²⁵; solo negli anni '70 le madri ebbero riconosciuta la parità nell'esercizio della potestà genitoriale sui figli.

A fronte di queste conquiste, che definirei di civiltà giuridica prima ancora che di parità, nell'ambito del riconoscimento dei diritti civili e sociali e di pari condizioni nel mondo del lavoro, delle professioni e delle scienze, l'eguaglianza *di diritto* tra uomini e donne può dirsi raggiunta ed è inconfutabile. Tuttavia, sul piano dell'effettività, in particolare – ma non solo – nel campo della politica, è evidente la contraddizione ancora attuale della condizione femminile, essendo le conquiste ottenute – e faticosamente attuate fra molteplici resistenze – tuttora accompagnate da grandi difficoltà che le donne vivono quotidianamente nell'affermare la loro identità dentro la società in condizioni di pari dignità rispetto agli uomini²⁶.

Allo stesso modo, la capacità delle politiche comunitarie di penetrare negli ordinamenti giuridici ha risentito fortemente delle tradizioni socio-culturali dei diversi Paesi europei, producendo risultati anche molto difforni. Tuttavia, sembra possibile riscontrare un elemento comune nel cammino particolarmente difficile e tortuoso per l'affermazione della parità di genere, dato dall'acquisizione di un diritto di cittadinanza sempre diverso per donne e per uomini, a causa di una disuguaglianza socialmente radicata.

Se dunque, nonostante le difficoltà e le interpretazioni riduttive delle disposizioni costituzionali che lo hanno rallentato, l'adeguamento del sistema alla fine è avvenuto e sul piano normativo la parità può dirsi realizzata, altrettanto non può dirsi sul piano dei rapporti concreti.

Ciò è particolarmente evidente sotto il profilo specifico della rappresentanza; nonostante l'indubitabile mancanza di ostacoli di carattere giuridico che limitino l'accesso delle donne alle cariche politiche, permane tuttora un problema di fondo che limita sostanzialmen-

DE CAPOMAZZA, MARISA OMBRA, 8 marzo. *Storie miti riti della giornata internazionale della donna*, Roma, Utopia, 1991, p. 28).

²⁵ Alla Costituente sembrava poter prevalere «l'assurda ipotesi di un individuo (la donna) capace politicamente di partecipare alla formazione della legge (mediante l'elettorato passivo ed attivo), capace di far parte del governo (cioè del potere che rende esecutiva la legge) ed incapace poi, per una non chiarita insufficienza mentale, di applicarla ai casi concreti» (M. BASSINO, *La donna magistrato*, in *Mercurio*, 1948, maggio-giugno).

²⁶ Cfr. l'analisi di E. PACIOTTI, *La donna nelle istituzioni*, cit., p. 55.

te la possibilità delle donne di accedere alla funzione rappresentativa. Va infatti riconosciuto che *farsi votare* e diventare *rappresentanti* è per queste ultime ancora molto difficile, a causa di discriminazioni di fatto che sono per lo più legate all'atteggiamento e all'organizzazione interna dei partiti, oltre che a motivi di carattere storico, sociale e culturale. In particolare, questi ultimi sono da ascrivere, da un lato, ad una concezione tradizionale, non ancora del tutto superata, che identifica la sfera femminile con il privato domestico, la casa, la famiglia, l'assistenza ai bambini e agli anziani, e la sfera maschile con la gestione della *res publica*, della politica; dall'altro lato, al più pratico problema della gestione dei tempi e della conciliazione degli impegni lavorativi con quelli familiari, che rappresenta spesso un evidente ostacolo alla partecipazione politica femminile.

Per quanto concerne, invece, i fattori di discriminazione collegati all'atteggiamento dei partiti, si osservi come questi ultimi possano incidere negativamente sulla partecipazione delle donne specialmente con riguardo alla fase di *selezione* dei candidati: nell'ambito di tale processo, l'esclusione (o, meglio, la non scelta) delle donne viene da alcuni studiosi letta come espressione di un circolo vizioso per cui le persone in posizione di potere (in questo caso gli uomini) avvertono come una "minaccia" l'avanzare di gruppi socialmente sfavoriti (in questo caso le donne)²⁷.

Proprio per porre rimedio a questa situazione di disuguaglianza sostanziale, in tempi più recenti alcune modifiche costituzionali hanno provveduto ad inserire nella Carta fondamentale il concetto di «pari opportunità» (si tratta, come si dirà, delle modifiche degli artt. 51 e 117 Cost., nonché di alcune norme inserite negli Statuti delle Regioni speciali ad opera della legge cost. n. 2/2001). Nella sua versione riformata, nuovamente la Costituzione progetta una trasformazione nei rapporti fra i generi e si pone come fondamento indispensabile per aprire la strada a quelle iniziative dirette a garantire una tutela sempre più avanzata dei diritti delle donne.

La rilevanza del problema della presenza femminile nelle istituzioni politiche è testimoniata anche dall'attenzione dimostrata dallo stesso legislatore ordinario, che in più di una occasione – con alterne fortune – ha fatto ricorso allo strumento delle c.d. «azioni positive» al fine di compensare la sottorappresentanza femminile nelle Assemblee elettive.

Le azioni positive sono misure specifiche «dirette a trasformare una situazione di effettiva disparità di condizioni in una connotata da una sostanziale parità di opportunità», che pertanto «comportano l'adozione di discipline giuridiche differenziate a favore delle categorie sociali svantaggiate, anche in deroga al generale principio di formale parità di trattamento, stabilito nell'art. 3, primo comma, della Costituzione» (definizione contenuta nella sentenza della Corte costituzionale n. 109 del 1993). Si tratta quindi non solo e non tanto di *divieti* di discriminazione, ma di un vero e proprio *agire pubblico positivo* volto a correggere le disuguaglianze sostanziali e a favorire soggetti appartenenti a specifiche categorie socialmente svantaggiate, affinché sia loro garantita una effettiva uguaglianza e parità.

²⁷ Cfr. A. DEL RE, *L'Europa per il riequilibrio della rappresentanza di genere*, cit., p. 10.

Come è noto, a partire dagli inizi degli anni Novanta, anche sulla scia dell'opera di promozione portata avanti dall'Unione europea, siffatte misure sono state introdotte nella nuova normativa elettorale per le elezioni dei Consigli comunali, dei Consigli regionali e della Camera dei deputati.

In particolare, alcune norme della legge n. 81 del 1993 («Elezione diretta del sindaco, del presidente della provincia, del consiglio comunale e del consiglio provinciale») introducevano un criterio di proporzione tra i due sessi nella composizione delle liste dei candidati alle elezioni dei Consigli comunali, prevedendo che nei Comuni con popolazione fino ed oltre i 15.000 abitanti nessuno dei due sessi potesse essere rappresentato in misura superiore ai tre quarti (nel primo caso) e ai due terzi (nel secondo caso) dei consiglieri assegnati.

Inoltre, una norma della legge n. 277 del 1993 («Nuove norme per l'elezione della Camera dei deputati») stabiliva che le liste presentate ai fini dell'attribuzione dei seggi in ragione proporzionale (25% del totale), ove recassero più di un nome, fossero formate da candidati e candidate in ordine alternato, con l'ulteriore specificazione che i candidati erano eletti secondo l'ordine progressivo di presentazione (si trattava, cioè, di liste "bloccate", all'interno delle quali risultava quindi particolarmente importante l'ordine di inserimento dei candidati).

E ancora, la legge n. 43 del 1995 («Nuove norme per la elezione dei consigli delle regioni a statuto ordinario») prevedeva una riserva di almeno un terzo dei posti al sesso sottorappresentato, disponendo che «in ogni lista regionale e provinciale nessuno dei due sessi può essere rappresentato in misura superiore ai due terzi dei candidati». Analoghe norme, infine, erano previste anche da alcune Regioni a Statuto speciale (il Trentino-Alto Adige, il Friuli-Venezia Giulia e la Valle d'Aosta).

Essendo il tema delle azioni positive, soprattutto in un settore come quello della rappresentanza politica, molto controverso e dibattuto, anche la legislazione ora ricordata non è risultata essere esente da critiche. Al di là della nota obiezione secondo cui tali strumenti avrebbero in realtà l'effetto di introdurre «discriminazioni alla rovescia», parte della dottrina ha fin da subito sottolineato come l'art. 51 Cost., nel testo allora vigente, sancisse, con riferimento all'accesso dei cittadini alle cariche elettive, la parità e l'uguaglianza formale, escludendo una applicazione generalizzata di quella sostanziale, la quale può costituire fondamento delle azioni positive nel campo dei diritti civili e sociali, ma non in quello dei diritti politici.

Altra parte della dottrina ha ritenuto, inoltre, che l'inserimento delle azioni positive nella legislazione elettorale avrebbe influenzato lo stesso concetto di rappresentanza politica nel senso di una «rappresentanza di interessi», in questo caso degli interessi delle donne, mentre, al contrario, la rappresentanza politica esige una «piena valorizzazione del concetto di *cittadinanza*, come elemento unificante le diversità esistenti nel corpo sociale (ed elettorale), compresa la diversità di sesso»²⁸. La nozione di rappresentanza politica tipica di un sistema fondato sulla democrazia pluralistica appare infatti delineata in modo da dare ingresso ad istanze ed interessi generali, e non particolari; essa, quindi, «si oppone a qualsiasi tipo di

²⁸ G. BRUNELLI, *Donne e politica*, cit., p. 51.

intervento legislativo che, allo scopo di compensare e rimuovere le diseguaglianze materiali tra gli individui, finisca per creare discriminazioni attuali come rimedio a discriminazioni passate»²⁹.

A tali argomenti si aggiungeva la considerazione che il genere femminile «non è certo numericamente minoritario all'interno della società. Per questa ragione crea un certo disagio applicare ad esso le forme di tutela utilizzate per garantire le minoranze in sistemi, come le attuali democrazie, nei quali il principio maggioritario è assunto come strumento di selezione degli interessi da tutelare e degli obiettivi da perseguire»³⁰; dunque, non potendo le donne essere considerate una minoranza, l'applicazione di misure positive in loro favore nell'ambito della rappresentanza politica altererebbe profondamente la finalità dello strumento.

Vi era, infine, chi criticava la suddetta normativa sostenendo la necessità di inserire nelle liste elettorali un numero *uguale* di donne e di uomini, sulla base della considerazione che la richiesta di parità nelle candidature respinge l'idea di «quota», poiché le donne non sono né una categoria né un gruppo minoritario, e perché la differenza di genere taglia trasversalmente tutte le altre differenze sociali.

Sulle azioni positive introdotte in via legislativa si è pronunciata in più di un'occasione anche la Corte costituzionale³¹. Il vivace dibattito che ha fatto seguito alla sentenza della Corte n. 422 del 1995 (che «bocciava» le quote di genere) ha dato l'avvio ad un processo riformatore attraverso il quale il legislatore ha progressivamente esteso il principio della parità tra i sessi a tutti i livelli di governo, fino ad arrivare alla modifica dell'art. 51 della Costituzione.

La prima tappa di tale processo è stata l'approvazione della legge costituzionale n. 2 del 2001 («Disposizioni concernenti l'elezione diretta dei Presidenti delle Regioni a Statuto speciale e delle Province autonome di Trento e di Bolzano»), che ha modificato gli Statuti delle Regioni ad autonomia speciale, introducendo, tra l'altro, la previsione secondo cui la legge regionale «promuove condizioni di parità per l'accesso alle consultazioni elettorali», al dichiarato fine di «conseguire l'equilibrio della rappresentanza dei sessi».

Con riferimento alle Regioni ordinarie, invece, la legge costituzionale n. 3 del 2001 («Modifiche al Titolo V della Parte seconda della Costituzione») ha introdotto nel nuovo art. 117, comma 7, Cost., la previsione per cui «le leggi regionali rimuovono ogni ostacolo che impedisce la piena parità degli uomini e delle donne nella vita sociale, culturale ed economica e promuovono la parità di accesso tra donne e uomini alle cariche elettive».

Sulla scorta di tali previsioni, nonché della modifica degli articoli 122 e 123 della Costituzione (che ha dato avvio al processo di elaborazione di nuovi Statuti regionali e di leggi per l'elezione dei Consigli nelle Regioni a statuto ordinario), tutte le Regioni che hanno adottato norme in materia elettorale hanno introdotto disposizioni specifiche (per lo più incentrate

²⁹ G. BRUNELLI, *Elettorato attivo e passivo (e applicazione estesa dell'illegittimità consequenziale) in due recenti pronunce costituzionali*, in *Giur. cost.*, 1995, p. 3273.

³⁰ Cfr. G. CINANNI, *Leggi elettorali e azioni positive in favore delle donne*, in *Giur. cost.*, 1995, p. 3291 ss.

³¹ *Infra* par. 4.

sulle c.d. “quote di lista”) per favorire la parità di accesso alle cariche elettive e riequilibrare la rappresentanza di uomini e donne.

La modifica del quadro costituzionale è stata infine completata con l’approvazione della legge costituzionale n. 1 del 2003 («Modifica dell’articolo 51 della Costituzione»), che ha aggiunto al primo comma dell’art. 51 Cost. la disposizione per cui «la Repubblica promuove con appositi provvedimenti le pari opportunità tra donne e uomini». Questa integrazione è stata predisposta al fine di consentire una copertura costituzionale a tutti quei provvedimenti legislativi ed amministrativi con i quali si volessero garantire forme di paritaria partecipazione tra donne e uomini, in particolare alla designazione di cariche elettive.

In attuazione della nuova disposizione costituzionale, la legge n. 90 del 2004, contenente «Norme in materia di elezioni dei membri del Parlamento europeo e altre disposizioni inerenti ad elezioni da svolgersi nell’anno 2004», ha previsto che «nelle prime due elezioni dei membri del Parlamento europeo spettanti all’Italia, successive all’entrata in vigore della presente legge, nessuno dei due sessi può essere rappresentato in misura superiore ai due terzi dei candidati», pena una riduzione del rimborso elettorale per i presentatori delle liste. Si tratta evidentemente di un’azione positiva, avente carattere neutrale (facendo riferimento indifferentemente ai candidati di entrambi i sessi) e temporaneo, accompagnata anche dalla previsione di una sanzione. L’applicazione della disciplina in oggetto ha fatto sì che nelle elezioni europee del 2004 e del 2009 la presenza femminile, sebbene sempre in netta minoranza rispetto a quella maschile, sia risultata più ampia rispetto alle precedenti consultazioni.

La descritta evoluzione del quadro costituzionale e legislativo consente di evidenziare come sul piano normativo e istituzionale non sia oggi rinvenibile alcun ostacolo alla parità. Al contrario, il legislatore italiano, sia a livello nazionale sia a livello regionale, negli ultimi anni ha introdotto ulteriori discipline finalizzate alla promozione della partecipazione delle donne alla politica e dell’accesso alle cariche elettive, in attuazione degli articoli 51, primo comma, e 117, settimo comma, Cost.

A livello nazionale, per fare qualche esempio, la legge n. 244 del 2007 (legge finanziaria 2008) stabilisce che la composizione del Governo debba essere coerente con il principio costituzionale delle pari opportunità nell’accesso agli uffici pubblici e alle cariche elettive.

Il decreto-legge sull’abolizione del finanziamento pubblico diretto ai partiti (D.L. n. 149 del 2013, convertito dalla legge n. 13 del 2014) disciplina i requisiti di trasparenza e democraticità richiesti ai partiti per accedere alle nuove forme di contribuzione previste, prescrivendo che lo statuto dei partiti indichi le «modalità per promuovere, attraverso azioni positive, l’obiettivo della parità tra i sessi negli organismi collegiali e per le cariche elettive, in attuazione dell’art. 51 Cost.».

Per le elezioni del Parlamento europeo, la legge n. 65 del 2014 ha introdotto disposizioni volte a rafforzare la rappresentanza di genere, in particolare introducendo la composizione paritaria delle liste dei candidati e la tripla preferenza di genere.

A livello regionale e locale, la legge n. 215 del 2012, la legge n. 56 del 2014 (comma 137) e la legge n. 20 del 2016 contengono disposizioni espressamente volte a promuovere il riequilibrio della rappresentanza di genere nei Consigli e nelle Giunte degli enti locali e nei Consigli regionali.

Il cammino «di parità» iniziato con la nascita della Costituzione e sviluppatosi anche grazie all'impulso dell'Unione europea e del contesto internazionale ha dunque prodotto, da un punto di vista giuridico-formale, molti cambiamenti. Il percorso dell'emancipazione femminile, per quanto concerne la rimozione della maggior parte degli ostacoli giuridici alla eguaglianza formale, può dirsi sostanzialmente concluso. Ciononostante, permane il *gap* che vede la presenza femminile nelle istituzioni tuttora minoritaria e poco rilevante.

Qualche segnale positivo – in termini numerici – sembrerebbe arrivare dalle ultime consultazioni elettorali. I risultati delle elezioni politiche del 24-25 febbraio 2013 potrebbero infatti far pensare ad una inversione di tendenza, dal momento che la media complessiva della presenza femminile nel Parlamento italiano, storicamente molto al di sotto della soglia del 30% (considerato il valore minimo affinché la rappresentanza di genere sia efficace), è salita dal 19,5% della XVI legislatura al 30,1% dei parlamentari eletti nella XVII legislatura. Non a caso, le due forze politiche che hanno ottenuto il maggior numero di seggi in Parlamento sono state il Partito democratico, nato con una forte istanza paritaria – essendo tra l'altro il primo partito in Italia ad imporre la piena parità nelle proprie liste e nella composizione dei propri organi – e il Movimento 5 Stelle, “fisiologicamente” caratterizzato da un equilibrio di genere tra i suoi rappresentanti, senza peraltro alcuna previsione interna in tal senso³².

L'attuale Governo, inoltre, è stato il primo a far registrare, almeno nel momento della sua formazione, una sostanziale composizione paritaria all'atto della sua formazione, contando inizialmente otto donne Ministro su un totale di sedici Ministri³³.

Tuttavia, il problema della pari rappresentanza continua a sussistere per gli organi monocratici, dove le donne sono tuttora pochissime³⁴.

I dati relativi alla presenza femminile negli organi costituzionali italiani continuano a mostrare una presenza contenuta nei numeri e molto limitata quanto alle posizioni di vertice³⁵.

³² Con riferimento tuttavia alla presenza delle donne a capo dei partiti politici, in Italia nessuno dei principali partiti è stato guidato da una donna.

³³ All'interno della compagine governativa, se è vero che attualmente si contano molti Ministri donne, decisamente meno incisiva risulta la presenza femminile nelle posizioni di sottosegretario (pari al 21,4% circa).

³⁴ Quanto alle Presidenze della Repubblica, del Senato e del Consiglio dei ministri, nessuna donna in Italia ha mai rivestito la carica di Capo dello Stato, di Presidente del Senato o di Presidente del Consiglio. La carica di Presidente della Camera dei deputati è stata declinata al femminile soltanto con Nilde Iotti (legislature VIII, IX e X), con Irene Pivetti (XII legislatura) e con Laura Boldrini (XVII legislatura). Tra i senatori a vita, solo due volte è stata nominata una donna, nel 2001 (prof.ssa Rita Levi Montalcini) e nel 2013 (prof.ssa Elena Cattaneo). Nonostante il recente significativo aumento della presenza femminile nei due rami del Parlamento, nella corrente legislatura, alla Camera, è presieduta da una donna solo una Commissione permanente su quattordici; al Senato sono presiedute da una donna due Commissioni permanenti su quattordici.

³⁵ Per quanto riguarda la composizione della Corte costituzionale, solo due dei quindi giudici costituzionali è donna (la prof.ssa Marta Cartabia, nominata nel 2011 dal Capo dello Stato, e la prof.ssa Silvana Sciarra, eletta dal Parlamento nel 2014). Nella storia della Corte ci sono state soltanto altre due giudici donne: Fernanda Conti, avvocato, giudice della Corte dal 1996 al 2005, e Maria Rita Saulle, professore ordinario, giudice dal 2005 al 2011, entrambe nominate dal Presidente della Repubblica.

Nell'ambito delle Assemblee degli enti locali, il dato della presenza femminile in Italia è pari al 21%, a fronte del dato medio di presenza femminile nelle stesse assemblee rilevato in ambito europeo, pari al 32%.

Nelle Autorità amministrative indipendenti, infine, solo il 32% circa dei componenti attualmente in carica è di sesso femminile, e nessuna delle nove Autorità considerate è attualmente presieduta da una donna (tutti i dati riportati sono tratti dal *Database* della Commissione europea "*Women and men in decision making*").

Questo quadro è altresì determinato dalla circostanza che nel nostro Paese la situazione di discriminazione nei confronti delle donne non permane solo in ambito politico, ma anche e soprattutto nell'ambito del mondo del lavoro (le donne che svolgono un lavoro salariato sono il 46,3% rispetto al 70% degli uomini).

Questo dato è ancora più significativo con riferimento alle Regioni italiane, in particolare quelle meridionali, classificate dalla Commissione europea agli ultimi posti per capacità di valorizzare la componente femminile del lavoro.

È evidente che, nonostante siano ormai venuti meno tutti gli ostacoli giuridici alla parità, le disuguaglianze di genere nella sfera pubblica e privata permangono.

Non mi pare peraltro che la Costituzione repubblicana, in cui alla originaria previsione del principio di uguaglianza è seguito l'esplicito inserimento di quello delle pari opportunità, possa rappresentare in qualche misura un impedimento per la partecipazione politica delle donne alla vita del Paese. Al contrario, se dopo quasi 70 anni dal riconoscimento del suffragio femminile l'Italia rimane tra gli ultimi Paesi a livello europeo per la presenza delle donne nelle istituzioni e registra ancora una inaccettabile condizione di disuguaglianza della donna nella società e nel mondo del lavoro, va rilevato preliminarmente un problema di mancata attuazione del dettato costituzionale, collegato alla permanenza di un problema di carattere sociale e culturale. Ciò ad ulteriore riprova che il principio democratico non può considerarsi esaurito nel suffragio universale e diretto, e che vi è la necessità, per il raggiungimento di un effettivo traguardo di «parità», di ulteriori cambiamenti culturali che devono avvenire a più livelli e che implicano una matura coscienza del ruolo delle donne nella società.

4. Il ruolo della giurisprudenza costituzionale e amministrativa.

Gli strumenti di promozione della partecipazione femminile alla politica sono stati oggetto, oltre che di un dibattito politico e di continue vicende normative, anche di interventi del giudice costituzionale e del giudice amministrativo.

Sulle azioni positive introdotte in via legislativa si è pronunciata infatti in diverse occasioni la Corte costituzionale. Secondo un primo orientamento, espresso nella sentenza n. 422 del 1995, la previsione di quote di genere in campo elettorale era da considerarsi in contrasto con il principio di uguaglianza sancito dagli articoli 3 e 51 della Costituzione. In questa prima decisione, la Corte aveva pertanto dichiarato l'illegittimità costituzionale di tutte le disposizioni normative che avevano introdotto le quote per le elezioni nazionali, regionali e locali, sulla base dell'assunto che, in campo elettorale, il principio di uguaglianza doveva essere inteso in senso rigorosamente formale. Alla luce di tale interpretazione, i diritti di elettorato

passivo dovevano essere rigorosamente garantiti in egual misura a tutti i cittadini in quanto tali, con esclusione di qualsiasi differenziazione in base al sesso, sia che essa riguardasse l'eleggibilità (con riferimento quindi alle quote di risultato, quali erano previste dalla legge elettorale nazionale) sia che riguardasse la candidabilità (con riferimento alle quote di lista, quali quelle previste dalla legge sulle elezioni amministrative). Infatti, secondo il ragionamento della Corte, posto che «l'appartenenza all'uno o all'altro sesso non può mai essere assunta come requisito di eleggibilità, ne consegue che altrettanto deve affermarsi per quanto riguarda la "candidabilità"», poiché la possibilità di essere presentato come candidato «non è che la condizione pregiudiziale e necessaria per poter essere eletto»³⁶.

Il giudice costituzionale negava quindi che il legislatore potesse riservare posti alle donne nelle liste elettorali adducendo di compiere un'«azione positiva» in attuazione dell'art. 3, comma 2, Cost., poiché le azioni positive erano da considerarsi ammissibili soltanto al fine di eliminare le situazioni di inferiorità sociale ed economica, non potendo pertanto incidere sul contenuto del diritto elettorale, particolarmente di quello passivo. Secondo la Corte, il legislatore con le quote avrebbe avuto il proposito non di «rimuovere gli ostacoli che impediscono alle donne di raggiungere determinati risultati, bensì di attribuire loro direttamente quei risultati medesimi»³⁷.

Infine, la Corte sottolineava che «misure quali quella in esame si pongono irrimediabilmente in contrasto con i principi che regolano la rappresentanza politica, quali si configurano in un sistema fondato sulla democrazia pluralistica, connotato essenziale e principio supremo della nostra Repubblica»³⁸.

Il giudice costituzionale si preoccupava tuttavia di precisare che misure siffatte, pur essendo costituzionalmente illegittime se imposte per legge, avrebbero potuto viceversa essere valutate positivamente ove liberamente adottate dai partiti politici, anche con apposite previsioni dei rispettivi statuti o regolamenti concernenti la presentazione delle candidature. A tale proposito, veniva richiamata la Risoluzione n. 169/1988 del Parlamento europeo, nella quale si invitano i partiti politici – e non dunque il legislatore – a stabilire quote di riserva per le candidature femminili.

La Corte, affermando che le quote elettorali sono illegittime se imposte per legge ma assolutamente auspicabili se adottate spontaneamente dai partiti, non ha fatto altro che prendere atto che il problema della condizione e della sottorappresentanza femminile nel nostro Paese non è dovuto tanto a scelte legislative sbagliate o mancate, quanto piuttosto ad un fattore socio-culturale. Il giudice costituzionale non ha negato il problema e la necessità di trovare una soluzione, ma ha suggerito che questa debba essere ricercata a livello politico e culturale, piuttosto che legislativo. Prima ancora che il legislatore, deve infatti essere la comunità (e *in primis* i partiti politici) a «recepire» l'idea dell'eguaglianza e della parità.

Dopo le riforme costituzionali del 2001 relative agli ordinamenti regionali, la Corte costituzionale è stata chiamata nuovamente a pronunciarsi sugli strumenti correttivi di genere.

³⁶ Corte costituzionale, sentenza n. 422/1995, punto 4 del *Considerato in diritto*.

³⁷ Corte costituzionale, sentenza n. 422/1995, punto 6 del *Considerato in diritto*.

³⁸ Corte costituzionale, sentenza n. 422/1995, punto 7 del *Considerato in diritto*.

Con la sentenza n. 49 del 2003, essa ha dichiarato infondata una questione di legittimità costituzionale relativa ad una disposizione della legge elettorale della Valle d'Aosta che imponeva l'obbligo di inserire nelle liste elettorali «candidati di entrambi i sessi», pena la dichiarazione di non validità delle liste stesse.

A giudizio della Corte, le disposizioni censurate «stabiliscono un vincolo non già all'esercizio del voto o all'esplicazione dei diritti dei cittadini eleggibili, ma alla formazione delle libere scelte dei partiti e dei gruppi che formano e presentano le liste elettorali, precludendo loro (solo) la possibilità di presentare liste formate da candidati tutti dello stesso sesso»³⁹.

La Corte, superando in qualche modo le posizioni espresse in precedenza, in primo luogo ha precisato che il vincolo imposto per la formazione delle liste «opera soltanto nella fase anteriore alla vera e propria competizione elettorale, e non incide su di essa», mentre la «scelta degli elettori tra le liste e fra i candidati, e l'elezione di questi, non sono in alcun modo condizionate dal sesso dei candidati»; in secondo luogo, ha negato che siffatta disciplina «non rispetti la parità dei sessi, cioè introduca differenziazioni in relazione al sesso dei candidati o degli aspiranti alla candidatura: sia perché la legge fa riferimento indifferentemente a candidati "di entrambi i sessi", sia perché da essa non discende alcun trattamento diverso di un candidato rispetto all'altro in ragione del sesso».

A sostegno delle proprie argomentazioni, il giudice costituzionale ha espresso alcune considerazioni sul comportamento dei partiti politici, il cui atteggiamento, nonostante l'auspicio contenuto nella sentenza n. 422 del 1995, era nel frattempo rimasto immutato, rendendo ancora più evidente la necessità di introdurre dei vincoli legali rispetto alle scelte di chi forma e presenta le liste. Inoltre la Corte ha ricordato che il quadro costituzionale di riferimento si era nel frattempo evoluto rispetto a quello in vigore all'epoca della pronuncia del 1995, con l'introduzione di nuove disposizioni costituzionali che hanno posto «esplicitamente l'obiettivo del riequilibrio e stabiliscono come doverosa l'azione promozionale per la parità di accesso alle consultazioni, riferendoli specificamente alla legislazione elettorale».

Con riferimento alla giurisprudenza costituzionale successiva alla modifica dell'art. 51 Cost., occorre menzionare l'ordinanza n. 39 del 2005, in cui la Corte ha esplicitamente affermato che le modifiche normative e giurisprudenziali intervenute rendono ormai impossibile interpretare l'art. 51 Cost. nella sola ottica dell'eguaglianza formale, in quanto il nuovo testo della norma «assegna ora alla Repubblica anche un compito di promozione delle pari opportunità tra donne e uomini».

Richiamando il principio di uguaglianza in senso sostanziale, la nuova chiave interpretativa ha condotto la Corte, con la sentenza n. 4 del 2010, a dichiarare infondata la questione di legittimità costituzionale sollevata dal Governo relativa all'introduzione della "doppia preferenza di genere" da parte della legge elettorale della Regione Campania, in considerazione del carattere promozionale e della finalità di riequilibrio di genere della misura. Il giudice costituzionale ha infatti sottolineato che la finalità della nuova regola elettorale di ottenere un riequilibrio della rappresentanza politica dei due sessi all'interno del Consiglio regionale

³⁹ Corte costituzionale, sentenza n. 49/2003, punto 3.1 del *Considerato in diritto*.

«è in linea», e non in contrasto, con l'art. 51, primo comma, Cost., nel testo modificato dalla legge costituzionale n. 1 del 2003, e con l'art. 117, settimo comma, Cost., nel testo modificato dalla legge costituzionale n. 3 del 2001.

La Corte in quella occasione ha affermato che «il quadro normativo, costituzionale e statutario, è complessivamente ispirato al principio fondamentale dell'effettiva parità tra i due sessi nella rappresentanza politica, nazionale e regionale, nello spirito dell'art. 3, secondo comma, Cost., che impone alla Repubblica la rimozione di tutti gli ostacoli che di fatto impediscono una piena partecipazione di tutti i cittadini all'organizzazione politica del Paese. Presso atto della storica sotto-rappresentanza delle donne nelle assemblee elettive, non dovuta a preclusioni formali incidenti sui requisiti di eleggibilità, ma a fattori culturali, economici e sociali, i legislatori costituzionale e statutario indicano la via delle misure specifiche volte a dare effettività ad un principio di eguaglianza astrattamente sancito, ma non compiutamente realizzato nella prassi politica ed elettorale»⁴⁰.

Il secondo «pilastro» a sostegno della parità di genere e a garanzia dell'effettività delle disposizioni normative introdotte dal legislatore in materia di azioni positive è saldamente ancorato ad una serie significativa di decisioni del giudice amministrativo relativa ai ricorsi contro provvedimenti – di Sindaci o Presidenti di Provincia o Regione – di nomina dei componenti (esclusivamente o quasi di sesso maschile) delle Giunte, giurisprudenza che, nella gran parte dei casi, si è espressa a favore del riequilibrio della rappresentanza di genere all'interno degli organi degli enti locali e regionali.

Una prima rilevante pronuncia sul tema, che ha costituito un punto di riferimento per tutta la giurisprudenza successiva, è contenuta nella sentenza n. 4502 del 2011 del Consiglio di Stato, chiamato a pronunciarsi sulla legittimità della composizione della Giunta regionale della Campania, stante la presenza in essa di undici uomini e di una sola donna. In primo grado, il Tribunale amministrativo regionale per la Campania aveva dichiarato fondato il ricorso ritenendo violato l'art. 46, comma 3, dello Statuto campano, che stabilisce che «il Presidente della Giunta regionale [...] nomina, nel pieno rispetto del principio di una equilibrata presenza di donne ed uomini, i componenti la Giunta». Tale norma, secondo il TAR, «è organica ad un intero quadro di disposizioni volto a riconoscere, garantire, valorizzare e promuovere l'uguaglianza tra i sessi» e «si pone in armonia e agisce, quindi, da complemento a quanto disposto al riguardo dalla legge regionale 27 marzo 2009, n. 4 (legge elettorale campana), che all'art. 4, comma 3, consente agli elettori campani di esprimere nell'elezione del Consiglio Regionale due preferenze anziché una, purché per candidati di sesso diverso, pena l'annullamento della seconda preferenza, disposizione che la Corte costituzionale (sent. n. 4 del 2010) ha ritenuto legittima, poiché allarga lo spettro delle possibili scelte elettorali»⁴¹.

Il Consiglio di Stato ha confermato la sentenza del TAR, in base alla considerazione che, pur essendo la nomina degli assessori della Giunta un atto ampiamente discrezionale,

⁴⁰ Corte costituzionale, sentenza n. 4/2010, punto 3.1 del *Considerato in diritto*.

⁴¹ Tribunale amministrativo regionale per la Campania, sez. I, sentenza n. 1985 del 7 aprile 2011.

nel caso di specie, per esplicita previsione dello Statuto regionale, «è stato posto un vincolo specifico e stringente a tale scelta discrezionale, vincolo che consiste nel garantire un'equilibrata presenza di donne ed uomini nei componenti la Giunta. Equilibrata presenza che, pur nell'ovvia impossibilità materiale e giuridica di osservare cogentemente quote rigide predeterminate, non è palesemente riscontrabile nella composizione della Giunta regionale campana», dal momento che «i più immediati criteri della logica rendono persuasi che tale equilibrata presenza non sussiste in radice in una Giunta che è composta da undici uomini e da una donna»⁴².

Il Consiglio di Stato ha poi svolto significative considerazioni sulla sindacabilità degli atti politici, sostenendo che «L'atto di nomina di un assessore regionale, da un lato, non è libero nella scelta dei fini, essendo sostanzialmente rivolto al miglioramento della compagine di ausilio del Presidente della Regione nell'amministrazione della Regione stessa, e dall'altro è sottoposto a criteri strettamente giuridici come quello citato dell'art. 46, comma 3, dello Statuto campano». Ne consegue che se ne deve ritenere ammissibile l'impugnativa davanti al giudice amministrativo, in quanto atto posto in essere da un'autorità amministrativa e nell'esercizio di un potere amministrativo, benché ampiamente discrezionale⁴³. Secondo il Collegio, il canone della "equilibrata" presenza di donne e uomini previsto dall'art. 46, comma 3, dello Statuto della Regione Campania costituisce una «regola chiara, inequivocabile, che, come tale, deve essere rispettata, non soltanto per ragioni legate al concetto di cogenza giuridica, ma per insuperabili logiche di coerenza e di sistematicità, che impongono a tutti i soggetti dell'ordinamento, ma in special modo alle Istituzioni tutte, un rigoroso rispetto delle norme che essi stessi contribuiscono a porre ad applicare, essendo le Istituzioni l'architrave dell'ordinamento giuridico e, in ultima analisi, della convivenza civile e pacifica di tutti i cittadini»⁴⁴.

Nella sentenza del 2011 il Consiglio di Stato ha espresso altresì interessanti considerazioni di ordine culturale e sociale sul tema della parità di genere, affermando che la norma dello Statuto regionale campano «impone il rispetto di un principio essenziale di civiltà giuridica, promuovendo con un'azione positiva la tutela di un diritto fondamentale (che ha dignità costituzionale) come la parità uomo-donna, non sulla carta, ma nella realtà sociale e, segnatamente, politica». Esso ha aggiunto che, se gli atti politici di nomina degli assessori fossero da considerare insindacabili, «si perpetuerebbe il costume, improponibile prima sul piano culturale e civile che su quello giuridico, di affermare grandi e importanti principi di civiltà avanzata per poi disattenderli puntualmente in fase applicativa»⁴⁵.

⁴² Consiglio di Stato, sez. V, sentenza n. 4502 del 27 luglio 2011, punto 1 della motivazione.

⁴³ Consiglio di Stato, sez. V, sentenza n. 4502 del 2011, cit., punto 2 della motivazione.

⁴⁴ *Ivi*, punto 3 della motivazione. Il Consiglio di Stato ha affermato che tale regola funge da limite alla pur ampia discrezionalità presidenziale nelle designazioni assessorili e non può dirsi soddisfatta con la nomina di un unico componente di sesso femminile. Dunque, la violazione del principio base posto dallo Statuto da parte dell'atto amministrativo si trasforma nella violazione di un vincolo propriamente obbligatorio e diventa fonte di illegittimità amministrativa.

⁴⁵ Consiglio di Stato, sez. V, sentenza n. 4502 del 2011, cit., punto 1 della motivazione.

La rilevanza della pronuncia del 2011, oltre che per quanto in essa statuito, deriva anche dalla circostanza che su di essa si è espressa la Corte costituzionale relativamente al profilo della sindacabilità in sede giurisdizionale degli atti politici di nomina degli assessori. La Regione Campania ha infatti proposto conflitto di attribuzione nei confronti del Presidente del Consiglio dei ministri, per violazione dell'art. 122, quinto comma, della Costituzione, in relazione alla citata sentenza del Consiglio di Stato n. 4502 del 2011. Il conflitto era volto a far dichiarare l'incompetenza dello Stato, e per esso dei suoi organi giurisdizionali, ad annullare il decreto del Presidente della Giunta regionale con il quale era stata nominata una sola donna nell'esecutivo della Regione Campania, sulla base dell'affermazione per cui nell'ordinamento esistono aree sottratte al sindacato giurisdizionale, in quanto espressive di attività politica, come tali insindacabili da parte del giudice.

La Corte costituzionale, nella sentenza n. 81 del 2012, pur non arrivando ad affrontare il merito della questione ma chiudendo il giudizio con una pronuncia di inammissibilità del conflitto, ha svolto alcune considerazioni importanti circa la configurazione di una sfera riservata alla politica ed immune dalla giurisdizione⁴⁶.

La Corte, dopo aver riconosciuto l'esistenza di ambiti riservati alla scelta politica, ha tuttavia affermato che «gli spazi della discrezionalità politica trovano i loro confini nei principi di natura giuridica posti dall'ordinamento, tanto a livello costituzionale quanto a livello legislativo; e quando il legislatore predetermina canoni di legalità, ad essi la politica deve attenersi, in ossequio ai fondamentali principi dello Stato di diritto. Nella misura in cui l'ambito di estensione del potere discrezionale, anche quello amplissimo che connota un'azione di governo, è circoscritto da vincoli posti da norme giuridiche che ne segnano i confini o ne indirizzano l'esercizio, il rispetto di tali vincoli costituisce un requisito di legittimità e di validità dell'atto, sindacabile nelle sedi appropriate»⁴⁷. Pertanto, per la Corte l'atto di nomina degli assessori è da ritenersi sindacabile in sede giurisdizionale, se ed in quanto abbia violato una norma giuridica. Nel contempo, si riconosce al principio di equilibrio di genere un valore precettivo, vincolante e giustiziabile.

Dalle pronunce del Consiglio di Stato e della Corte costituzionale richiamate emerge che il principio del riequilibrio tra i sessi nella rappresentanza politica è il frutto della veicolazione operata dal legislatore – nello specifico, dallo Statuto dell'ente locale – e non una diret-

⁴⁶ Cfr. 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*, cit., p. 2456.

⁴⁷ Corte costituzionale, sentenza n. 81 del 5 aprile 2012, punto 4.2 del *Considerato in diritto*. La circostanza che il Presidente della Giunta sia un organo politico ed eserciti un potere politico, che si concretizza anche nella nomina degli assessori, per la Corte non comporta che i suoi atti siano tutti e sotto ogni profilo insindacabili. Né, d'altra parte, la presenza di alcuni vincoli altera, di per sé, la natura politica del potere esercitato dal Presidente con l'atto di nomina degli assessori, ma piuttosto ne delimita lo spazio di azione (punto 4.3 del *Considerato in diritto*). Sulla pronuncia n. 81 del 2012 si vedano, tra gli altri: F. BILANCIA, *Ancora sull'"atto politico" e sulla sua pretesa insindacabilità giurisdizionale. Una categoria tradizionale al tramonto?*, in *Rivista AIC*, n. 4/2012; B. PEZZINI, *Tra politica e giurisdizione*, cit.; M. G. RODOMONTE, *Equilibrio di genere, atti politici e Stato di diritto nella recente sentenza n. 81 del 2012 sulla equilibrata presenza di donne e di uomini nella Giunta della Regione Campania*, in *federalismi.it*.

ta conseguenza prodotta dalla disciplina costituzionale⁴⁸. L'art. 51, comma 1, della Costituzione, come integrato dalla legge costituzionale n. 1 del 2003 (con l'aggiunta della proposizione «A tal fine la Repubblica promuove con appositi provvedimenti le pari opportunità tra donne e uomini»), legittima le c.d. azioni positive, che il legislatore deve, però, formulare in concreto. Sembra doversene dedurre che, in mancanza di «appositi provvedimenti» legislativi di carattere attuativo, il principio non possa trovare concreta ed immediata applicazione⁴⁹, con conseguente impossibilità di tutela in sede giurisdizionale.

In linea con tali considerazioni, il Consiglio di Stato, nel parere del 18 gennaio 2012 reso sul ricorso straordinario al Presidente della Repubblica volto all'annullamento del provvedimento di nomina della Giunta provinciale di Caserta perché recante solo un assessore di sesso femminile, ha ribadito la necessità che vi sia una norma attuativa del principio costituzionale espresso dall'art. 51 Cost. Nel caso di specie, il Consiglio di Stato ha rilevato che «nessuna norma dello statuto provinciale stabilisce quanti componenti di un sesso debbano essere presenti nella giunta provinciale; ciò non esclude la rilevanza del principio della “pari opportunità” ai fini della verifica della legittimità del provvedimento impugnato; ma di certo non è possibile che l'interprete si sostituisca alla sede normativa e determini egli stesso, estemporaneamente e arbitrariamente, il numero di minimo di componenti di ciascun sesso»⁵⁰.

Alle medesime conclusioni è pervenuta la sentenza del Consiglio di Stato n. 6228 del 2012, in base alla quale, se la disposizione rilevante dello Statuto Comunale non dispone né predetermina alcun vincolo specifico in ordine alla composizione degli organi di governo comunale, allora essa è «inidonea a veicolare in concreto la discrezionalità politica in questo settore, essendo chiaramente priva di contenuti precettivi, in ragione della sua vaga e generica formulazione, di rilievo puramente enfatico, non contenente neppure una regola di cd. “positive action” di tipo promozionale, che deve sempre essere enunciata in modo specifico, determinato e preciso, come è proprio delle norme giuridiche, anche di principio»⁵¹.

Va peraltro segnalato che non sono mancate pronunce in cui il giudice amministrativo ha riconosciuto una immediata precettività al principio di pari opportunità di cui all'art. 51 della Costituzione. Ad esempio, il TAR Campania nel 2011 ha affermato che la questione della portata programmatica o precettiva dell'art. 51 Cost. «deve essere risolta tenendo conto dell'assimilazione del principio di pari opportunità all'accesso agli uffici pubblici e alle cariche pubbliche di cui all'art. 51 al principio fondamentale di eguaglianza sostanziale di cui all'art.

⁴⁸ In altri termini, si ritiene indispensabile rinvenire nello Statuto dell'ente interessato una norma esplicita e ulteriore rispetto alle prescrizioni costituzionali sulla parità (cfr. B. PEZZINI, *Tra politica e giurisdizione*, cit., p. 2471).

⁴⁹ In questo senso, cfr. Consiglio di Stato, sez. V, sentenza n. 3938 del 24 luglio 2014, in base alla quale «un carattere immediatamente precettivo può essere individuato solo nella sua accezione negativa, ovvero nel cd. divieto di discriminazione tra i sessi».

⁵⁰ Consiglio di Stato, sez. I, parere del 18 gennaio 2012, in base al quale «si deve [...] concludere, con riferimento al caso in esame, che se è nominato almeno un componente di un sesso, ogni sospetto di pregiudizio o discriminazione è per ciò stesso fugato e gli articoli 6 del decreto legislativo n. 267 del 2000 e 51 della Costituzione sono rispettati».

⁵¹ Consiglio di Stato, sez. V, sentenza n. 6228 del 5 dicembre 2012.

3, e quindi dovendo riconoscere allo stesso natura di diritto fondamentale», con la conseguenza che «va riconosciuta l'immediata applicabilità del suddetto principio, inteso come parametro di legittimità sostanziale di attività amministrative discrezionali rispetto alle quali si pone come limite conformativo»⁵². Analogamente, il TAR Lazio l'anno successivo ha confermato che occorre tenere conto «dell'assimilazione del principio di pari opportunità di cui all'art. 51 Cost. al principio fondamentale di eguaglianza sostanziale di cui all'art. 3 Cost.», dovendo quindi «riconoscere allo stesso natura di diritto fondamentale» nonché una «immediata applicabilità», aggiungendo che «l'attuazione di tale principio deve avere innanzitutto luogo attraverso l'interposizione di fonti primarie o di altro livello. Attesa la trasversalità del principio, ciascun soggetto che compone la Repubblica, dovrà darvi attuazione in considerazione degli strumenti normativi di cui dispone ed entro i limiti di competenza per materia ad esso riconosciuti»⁵³.

Più in generale, anche quando non ha ricollegato una diretta ed immediata precettività all'art. 51 Cost., la giurisprudenza amministrativa è stata tendenzialmente costante nell'esprimersi favorevolmente al riequilibrio della rappresentanza di genere, talvolta interpretando in modo ampio le disposizioni degli Statuti e talaltra rinvenendo in esse vincoli giuridici al potere politico.

È il caso della sentenza del Consiglio di Stato n. 3670 del 2012, concernente la nomina come assessori della Giunta, da parte del Presidente della Regione Lombardia, di quindici componenti di sesso maschile e di uno solo di sesso femminile. Nel merito, il Collegio ha richiamato *in toto* quanto già espresso con la sentenza del 2011, nonché quanto affermato dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 81 del 2012, concludendo nel senso dell'illegittimità degli atti del Presidente della Regione, sebbene la previsione contenuta nello Statuto della Lombardia fosse diversa e meno stringente di quella dello Statuto della Campania. Infatti, mentre la norma dello Statuto campano stabilisce che «Il Presidente della Giunta regionale nei dieci giorni successivi nomina, nel pieno rispetto del principio di una equilibrata presenza di donne e uomini, i componenti la Giunta» (art. 46, comma 3), lo Statuto lombardo stabilisce più genericamente che «La Regione promuove il riequilibrio tra entrambi i generi negli organi di governo della Regione» (art. 11, comma 3).

Per il Consiglio di Stato, tuttavia, «non sussiste [...] alcuna distinzione ontologica e "funzionale" tra le due norme, ancorché le scelte lessicali siano diverse, in quanto anche nell'art. 11, comma 3, dello Statuto lombardo viene in evidenza una disposizione che impone alla Regione una specifica "azione positiva per obiettivo legale", intesa come misura volta al perseguimento di uno specifico risultato (nel caso di "riequilibrio") conformato ad un interesse

⁵² TAR Campania, sez. I, sentenza n. 5167 del 7 novembre 2011.

⁵³ Tar Lazio, sez. II, sentenza n. 679 del 20 gennaio 2012. Si vedano, inoltre, TAR Lazio, sez. II, sentenza n. 6673 del 25 luglio 2011, secondo cui «anche a seguito della riforma dell'art. 51 introdotta con la legge costituzionale 30 maggio 2003 n. 1, il nostro ordinamento costituzionale pone il riequilibrio fra donne e uomini in generale e il principio della c.d. parità democratica nella rappresentanza, in particolare, come valori fondanti del nostro sistema ordinamentale, e che in detto contesto costituzionale si colloca il trend normativo che in questi ultimi anni, a livello sia primario che secondario, si caratterizza per l'introduzione di numerose prescrizioni orientate all'obiettivo delle pari opportunità»; Tar Calabria, sez. Reggio Calabria, sentenza n. 750 del 26 ottobre 2011; TAR Piemonte, sez. I, sentenza n. 24 del 10 gennaio 2013.

considerato dalla legge nonché da fonti superiori di cui essa risulti espressione attuativa (nella specie: uguaglianza, o sostanziale approssimazione ad essa, di uomini e donne nelle posizioni di Governo regionale)⁵⁴. Pertanto, «la nomina degli assessori (“organi di governo della Regione”) è subordinata, per espressa autolimitazione statutaria, all’espletamento di tale azione positiva, ovvero alla “promozione del riequilibrio tra entrambi i generi”»⁵⁵.

Nel caso di specie, la violazione di legge viene considerata evidente, sulla base di un “test” di legittimità afferente alla sproporzione manifesta e ad un assetto in concreto sotto la soglia della ragionevolezza, atteso che la nomina di un solo assessore di genere femminile contrasta con il vincolo normativo di attuare un’azione positiva per assicurare il rispetto del principio di una equilibrata presenza di donne e uomini nei componenti della Giunta; equilibrata presenza che il Consiglio di Stato ritiene non possa essere assicurata dalla presenza di un solo assessore donna.

La questione di come conciliare l’affermazione della sindacabilità in sede giurisdizionale dei provvedimenti di nomina dei componenti delle Giunte e la contestuale necessità di tenere conto che si tratta di atti di natura politica, caratterizzati da amplissima discrezionalità e dal rapporto di fiducia tra Sindaco/Presidente di Regione ed assessori, è emersa anche nella giurisprudenza successiva, sempre impegnata a trovare un adeguato bilanciamento tra le ragioni di opportunità politica e il rispetto del principio di cui all’art. 51 della Costituzione.

Particolarmente interessante risulta la pronuncia del TAR Campania relativa ad un ricorso per l’annullamento dei provvedimenti di nomina degli assessori comunali, tutti di sesso maschile, del Comune di Santa Maria Capua Vetere. In quella occasione è stata messa in discussione non solo e non tanto l’assenza di donne all’interno della Giunta, quanto piuttosto l’assenza di una adeguata motivazione di quella scelta nel decreto sindacale, nel quale «non si coglie né la necessaria attività istruttoria preordinata ad acquisire la disponibilità allo svolgimento delle funzioni assessorili da parte di persone di sesso femminile, né una adeguata motivazione sulle ragioni della mancata applicazione del principio di pari opportunità sancito dall’art. 51 della Costituzione»⁵⁶.

Il TAR ha dapprima affermato che gli articoli 46 e 47 del D.lgs. n. 267 del 2000 riconoscono al Sindaco un ampio potere discrezionale in ordine alla scelta dei componenti della Giunta, che può estendersi anche all’individuazione di persone esterne al Consiglio, senza che sussista uno specifico obbligo di motivazione. Del resto, «quanto maggiore è l’ambito della scelta, tanto più si riduce la necessità di una formale motivazione, in considerazione di corrispondenti minori esigenze di controllo che esistono in ordine ad una decisione che sfugge ad un sindacato generale di perseguimento dell’interesse pubblico, per inquadrarsi piuttosto nell’alveo di una responsabilità di tipo politico». Tuttavia, secondo il giudice amministrativo, «quando l’ambito di estensione del potere discrezionale, anche quello amplissimo che connota un’azione di governo, è conformato da vincoli o indirizzi che ne segnano in parte l’esercizio, sebbene non in termini di risultato, costituisce requisito di legittimità formale e so-

⁵⁴ Consiglio di Stato, sez. V, sentenza n. 3670 del 21 giugno 2012.

⁵⁵ *Ibidem*.

⁵⁶ TAR Campania - Napoli, sez. I, sentenza n. 4230 dell’11 settembre 2013, punto 2 della motivazione.

stanziale l'illustrazione delle ragioni e delle modalità con cui il potere è stato speso rispetto a quel determinato parametro di conformazione. Ed è questa un'indagine senz'altro consentita al giudice di legittimità, non trattandosi di sindacare l'opportunità della scelta, ma l'osservanza effettiva di un limite al potere. In questa direzione è proprio la natura politica della scelta che incontra il limite esterno della promozione del principio di pari opportunità; ne discende che, concretamente, non possono essere posti a sostegno della mancata presenza di una donna nella Giunta ragioni di opportunità politica, perché in questo modo si porrebbe un'aprioristica prevalenza della libertà di scelta che invece deve recedere rispetto all'attuazione di obiettivi di promozione»⁵⁷. In mancanza di adeguata motivazione circa le ragioni del mancato rispetto del principio paritario, dunque, per il TAR si deve propendere per l'illegittimità dell'attività amministrativa condotta dal Sindaco per l'individuazione della compagine assessorile.

Argomentazioni analoghe sono rinvenibili nella giurisprudenza successiva. Nella sentenza n. 3938 del 2014, ad esempio, concernente un provvedimento di nomina di tutti assessori uomini da parte del Sindaco del Comune di Assisi, il Consiglio di Stato ha osservato che «L'art. 30 dello Statuto comunale pone un vincolo specifico che ostacola particolarmente ed intensamente la nomina di una Giunta monogenere, stabilendo che "il Sindaco nomina il Vice Sindaco e gli Assessori prima dell'insediamento del Consiglio Comunale, assicurando di norma la presenza di ambo i sessi"», statuizione che, «anche se non interpretabile nel senso di imporre la sostanziale parità dei generi all'interno della composizione della Giunta, sicuramente impone, quanto meno, la presenza di almeno una donna al suo interno»⁵⁸. Peraltro, il Collegio ha ritenuto che l'interpretazione della disposizione statutaria nel senso che occorre assicurare la presenza "di norma" di entrambi i sessi, non può che essere riferita ad un tendenziale equilibrio dei generi nella composizione della Giunta, con la conseguenza che, di norma, la presenza in Giunta di uomini e donne deve essere effettivamente equilibrata. Pertanto, «il Sindaco deve dare conto, per motivi obiettivi, di essere stato impossibilitato a garantire l'effettiva parità dei generi ossia la presenza di un numero di donne tendenzialmente pari a quello degli uomini nella Giunta, pena la violazione della citata norma Statutaria, attuativa di una garanzia costituzionale, garantita anche a livello internazionale»⁵⁹.

Anche una sentenza del TAR Calabria del 2015 ha annullato i provvedimenti di nomina – in favore di soli uomini – della Giunta comunale del Comune di Vaccarizzo Albanese, in ragione del fatto che «il provvedimento sindacale non reca alcun concreto riferimento all'attività istruttoria effettivamente espletata né alle modalità di svolgimento della stessa al fine di acquisire la disponibilità alla nomina di persone di sesso femminile»⁶⁰. Per il TAR, «Alla luce delle coordinate normative e dei principi già pacificamente enucleati dalla giurisprudenza, il Sindaco ha l'obbligo di svolgere indagini conoscitive, intese ad individuare, all'interno della società civile, nell'ambito del bacino territoriale di riferimento del Comune,

⁵⁷ *Ibidem.*

⁵⁸ Consiglio di Stato, sez. V, sentenza n. 3938 del 24 luglio 2014.

⁵⁹ *Ibidem.*

⁶⁰ TAR Calabria - Catanzaro, sez. II, sentenza n. 3 del 9 gennaio 2015, punto 5 della motivazione.

personalità femminili in possesso di quelle qualità - doti professionali, nonché condivisione dei valori etico-politici propri della maggioranza uscita vittoriosa alle elezioni, idonee a ricoprire l'incarico di componente la giunta municipale»⁶¹. Di conseguenza, «è pacifico che, di tali indagini e del loro esito, debba darsi conto, anche in sintesi, nel decreto sindacale con il quale viene nominata la giunta [...], al fine di dare atto di un sincronico punto di convergenza sia delle legittime esigenze connesse al rispetto delle scelte politiche e degli equilibri di coalizione, sia di quelle - altrettanto meritevoli di tutela - di rispetto della parità di sessi nell'accesso ai pubblici uffici»⁶².

Negli anni più recenti la giurisprudenza in materia di quote e pari opportunità si è sempre più consolidata nel senso di una tutela effettiva della parità e si è ulteriormente sviluppata, arricchendosi di nuove argomentazioni, anche alla luce di importanti novità legislative. Tra queste, la disciplina contenuta nella legge n. 215 del 2012⁶³, che ha introdotto disposizioni volte a promuovere il riequilibrio delle rappresentanze di genere nelle amministrazioni locali, da un lato intervenendo nel procedimento elettorale dei Comuni (art. 2), riservando a ciascun sesso almeno un terzo delle candidature ed introducendo la doppia preferenza di genere, creando così le condizioni per un concreto riequilibrio della rappresentanza in seno ai Consigli; dall'altro lato, modificando l'art. 6, comma 3, del T.U.E.L. (D.lgs. n. 267 del 2000), disponendo che gli Statuti comunali stabiliscano norme per assicurare condizioni di pari opportunità e per garantire la presenza di entrambi i sessi nelle Giunte comunali, e che gli enti locali provvedano ad adeguare gli Statuti comunali entro sei mesi dalla sua entrata in vigore (art. 1).

Nel mutato contesto normativo, ricorsi analoghi a quelli sopra citati, volti a far dichiarare l'illegittimità di Giunte monogenere, sono stati decisi dal TAR Lazio nel 2013 (dopo l'entrata in vigore della legge n. 215 del 2012). Il TAR, dopo aver richiamato tutta la normativa nazionale, europea ed internazionale in materia di quote e di parità⁶⁴, ha affermato che, sul piano interno, «è oramai pacificamente acquisita la portata precettiva del principio di pari opportunità all'accesso agli uffici pubblici e alle cariche pubbliche di cui all'art. 51 della Carta Costituzionale, inteso come esplicazione del principio fondamentale di eguaglianza (art. 3) e a quest'ultimo accomunato dalla natura di diritto fondamentale». Al principio di pari opportunità deve pertanto essere riconosciuta «immediata efficacia applicativa, anche quale parametro di legittimità nazionale di attività amministrative discrezionali, e ciò vale anche per gli Enti locali», atteso che gli Statuti comunali e provinciali, ai sensi dell'art. 6 del D.lgs. n. 267

⁶¹ *Ibidem*. Si vedano inoltre, nello stesso senso: TAR Puglia - Bari, sez. I, sentenza n. 552 del 30 aprile 2014; TAR Sicilia - Palermo, sez. I, sentenza n. 14384 del 27 dicembre 2010; TAR Puglia, sez. I, sentenza n. 740 del 23 settembre 2009.

⁶² TAR Calabria - Catanzaro, sez. II, sentenza n. 3 del 2015, cit., punto 5 della motivazione.

⁶³ Legge 23 novembre 2012, n. 215, recante «Disposizioni per promuovere il riequilibrio delle rappresentanze di genere nei consigli e nelle giunte degli enti locali e nei consigli regionali. Disposizioni in materia di pari opportunità nella composizione delle commissioni di concorso nelle pubbliche amministrazioni», in GU n. 288 del 11-12-2012.

⁶⁴ Quanto al livello internazionale, sono richiamati il Preambolo della Carta dell'ONU, la Convenzione sui Diritti Politici delle Donne del 20 dicembre 1952, la Convenzione sull'Eliminazione di ogni Forma di Discriminazione contro le Donne del 18 dicembre 1979; a livello europeo, rilevano la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea (artt. 21 e 23) e il Trattato di Amsterdam (artt. 2, 3, 19).

del 2000 – come modificato, da ultimo, dalla legge n. 215 del 2012 –, «devono stabilire norme per assicurare condizioni di pari opportunità tra uomo e donna e per assicurare la presenza di entrambi i sessi nelle giunte e negli organi collegiali del comune e della provincia, nonché degli enti, aziende ed istituzioni da essi dipendenti»⁶⁵.

Per il TAR Lazio, la legge n. 215 del 2012 non introduce un principio nuovo, ma si limita a chiarire la portata del già vigente precetto costituzionale, con l'ulteriore prescrizione per gli enti locali di adeguare entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della legge i propri Statuti e regolamenti⁶⁶. Il giudice amministrativo arriva ad affermare che il principio della parità di accesso alle cariche amministrative tra uomini e donne costituisce «espressione di un principio fondamentale del nostro ordinamento costituzionale, sancito dagli artt. 3, 49, 51 e 97 Cost., sicché lo stesso opera direttamente quale limite conformativo all'esercizio del potere amministrativo, anche in mancanza di specifiche disposizioni attuative»⁶⁷. Alla luce di tali considerazioni, la concreta attuazione del principio di non discriminazione viene direttamente individuata dal giudice amministrativo nella «garanzia del rispetto di una soglia quanto più approssimata alla pari rappresentanza dei generi, da indicarsi dunque nel 40% di persone del sesso sotto-rappresentato, altrimenti venendosi a vanificare la portata precettiva delle norme sin qui richiamate e l'effettività dei principi in esse affermati»⁶⁸.

Un'altra pronuncia di annullamento del provvedimento di un Sindaco (quello del Comune di Santa Cesarea Terme) che aveva nominato una Giunta composta di soli uomini è stata emanata dal Consiglio di Stato nel 2013, nonostante il principio contenuto negli artt. 6, terzo comma, e 46, secondo comma, del d.lgs. n. 267 del 2000 non fosse ancora stato attuato dall'ente locale, sulla base dell'affermazione che «l'attuazione del principio non può essere condizionata dall'omissione o ritardo del consiglio comunale nel provvedere alla modifica dello statuto»⁶⁹.

Mentre dunque in precedenza la giurisprudenza aveva tendenzialmente sposato il principio, ribadito anche dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 81 del 2012, secondo cui il legislatore, ai fini della tutela delle pari opportunità, si limitava a predisporre i mezzi per il conseguimento del risultato senza preconstituirlo direttamente, siffatta impostazione pare essere stata corretta dalla legge n. 215 del 2012, che ha modificato l'art. 6, comma 3, del d.lgs. n. 267 del 2000, imponendo la modifica degli Statuti e "influenzando" anche le pronunce giurisprudenziali.

Il TAR Puglia, in una pronuncia del 2013, ha osservato che l'art. 53 dello Statuto comunale, secondo cui «il viceSindaco e gli assessori sono nominati dal Sindaco fra i Consiglieri comunali e fra i cittadini non facenti parte del Consiglio in possesso dei requisiti di candidabilità, compatibilità ed eleggibilità alla carica di Consigliere, assicurando condizioni di pari opportunità fra uomini e donne con la presenza di entrambi i sessi nella composizione

⁶⁵ TAR Lazio - Roma, sez. II bis, sentenza n. 8206 dell'11 settembre 2013.

⁶⁶ Così TAR Lazio - Roma, sez. II bis., sentenza n. 633 del 2013.

⁶⁷ TAR Lazio - Roma, sentenza n. 8206 del 2013, cit.

⁶⁸ TAR Lazio - Roma, sentenza n. 633 del 2013, cit.

⁶⁹ Consiglio di Stato, sez. V, sentenza n. 6073 del 18 dicembre 2013.

della Giunta», è una norma chiara ed immediatamente precettiva, proprio perché dispone e predetermina un vincolo specifico in ordine alla composizione degli organi di governo comunale: all'atto di nomina dell'assessore occorre rispettare un ben preciso principio ed il mancato rispetto di tale principio comporta l'illegittimità della nomina⁷⁰.

Il consolidato orientamento della giurisprudenza amministrativa circa il necessario rispetto del principio di parità di genere ha trovato ulteriore rafforzamento con l'entrata in vigore dell'art. 1, comma 137, della legge n. 56 del 2014⁷¹, ai sensi del quale «Nelle giunte dei comuni con popolazione superiore a 3.000 abitanti, nessuno dei due sessi può essere rappresentato in misura inferiore al 40 per cento, con arrotondamento aritmetico»⁷².

Il Consiglio di Stato nel 2015, pronunciandosi sulla legittimità del provvedimento del Sindaco di Cosenza che aveva assegnato gli incarichi assessorili e di vicesindaco in favore di nove uomini ed una sola donna, ha affermato che all'indomani dell'entrata in vigore del menzionato art. 1, comma 137, «tutti gli atti adottati nella vigenza di quest'ultimo trovano nella citata norma un ineludibile parametro di legittimità, non essendo ragionevole una sua interpretazione che leghi la concreta vigenza della norma alla data delle elezioni ovvero che condizioni unicamente le nomine assessorili all'indomani delle elezioni. Una simile interpretazione consentirebbe un facile aggiramento della suddetta prescrizione, nella misura in cui il rispetto della percentuale assicurata dai provvedimenti di nomina immediatamente successivi alle elezioni potrebbe essere posto nel nulla da successivi provvedimenti sindacali di revoca e nomina, atti a sovvertire la suddetta percentuale»⁷³.

La decisione del 2015 è stata richiamata dalla recente sentenza con la quale il Consiglio di Stato si è pronunciato sulla legittimità del provvedimento del Sindaco del Comune di Montalto Uffugo (CS) che ha nominato i cinque componenti della Giunta comunale, uno solo dei quali di genere femminile. Il Tribunale amministrativo regionale per la Calabria, con la sentenza n. 1 del 9 gennaio 2015, aveva annullato il predetto decreto sindacale e la delibera consiliare, ritenendo fondate le censure di violazione dell'art. 1, comma 137, della legge n.

⁷⁰ TAR Puglia - Lecce, sez. I, sentenza n. 2420 dell'11 dicembre 2013. Sempre il TAR Puglia ha precisato che «al fine di contemperare gli opposti interessi, in caso di assenza di donne all'interno della maggioranza consiliare il Sindaco non può ritenersi obbligato ad individuare assessori di sesso femminile al di fuori della maggioranza consiliare oppure al di fuori della compagine consiliare, ma neppure può ritenersi tout court esonerato dall'obbligo di nomina di assessori di sesso femminile, occorrendo invece che egli svolga un minimum di indagini conoscitive, tese ad individuare, all'interno della società civile (e beninteso nel solo bacino territoriale di riferimento del Comune, non potendo dirsi obbligato a spingersi oltre), personalità femminili in possesso di quelle qualità - doti professionali, nonché condivisione dei valori etico-politici propri della maggioranza uscita vittoriosa alle elezioni - necessarie per ricoprire l'incarico di componente la giunta municipale» (sentenza n. 289 del 2013).

⁷¹ Legge 7 aprile 2014, n. 56, recante «Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni», in GU n. 81 del 7-4-2014.

⁷² Quanto alla giurisprudenza successiva all'entrata in vigore di tale norma, si vedano, tra le altre: TAR Lombardia - Brescia, sez. I, sentenza n. 1595 del 26 novembre 2015; Tar Sardegna - Cagliari, sez. II, sentenza n. 1145 del 24 novembre 2015; Tar Calabria - Reggio Calabria, sez. I, sentenza n. 70 del 26 gennaio 2016; Tar Basilicata - Potenza, sez. I, sentenza n. 631 del 17 giugno 2016.

⁷³ Consiglio di Stato, sez. V, sentenza n. 4626 del 5 ottobre 2015, punto 8 della motivazione. Allo stesso tempo il Collegio ha rilevato che «non risulta alcuna istruttoria tesa a verificare l'impossibilità del rispetto della suddetta percentuale, né dall'atto sindacale si evince una qualche ragione per la quale il Sindaco ha ritenuto di potersi discostare dal suddetto parametro normativo» (*ibidem*).

56 del 2014, dell'art. 51 della Costituzione, nonché degli artt. 6 e 46 del d.lgs. n. 267 del 2000.

Secondo il Consiglio di Stato, «anche a voler condividere la tesi dell'amministrazione appellante circa la natura programmatica del secondo periodo del primo comma dell'art. 51 della Costituzione [...], deve pur tuttavia rilevarsi che quel principio ha trovato puntuale attuazione nell'articolo 1, comma 137, della L. 7 aprile 2014, n. 56»⁷⁴. Ciò premesso, per il giudice amministrativo, «se è vero che la ratio della norma in questione è quella di garantire la parità tra i sessi e conseguentemente le reciproche pari opportunità, evitando in definitiva che l'esercizio delle funzioni politico-amministrative sia precluso ad uno dei due generi, maschile o femminile [...], d'altra parte anche il continuato, ordinato e corretto svolgimento di quelle stesse funzioni politico-amministrative costituisce un elemento cardine del vigente ordinamento giuridico, sia con riferimento al principio di democraticità, sancito dall'art. 1, sia con riferimento al principio di legalità, imparzialità e di buon andamento di cui all'art. 97 della Costituzione»⁷⁵. Di conseguenza, l'applicazione della prescrizione contenuta nell'art. 1, comma 137, della legge n. 56 del 2014 «non può [...] in alcun modo determinare un'interruzione dell'esercizio delle funzioni politico-amministrative ovvero provocare un ostacolo al loro concreto ed effettivo esplicarsi». Secondo il Consiglio di Stato, «Il giusto contemperamento dei due delineati principi costituzionali che vengono in gioco (e cioè il limite intrinseco, logico - sistematico, di operatività della norma in questione) può ragionevolmente rintracciarsi nella effettiva impossibilità di assicurare nella composizione della giunta comunale la presenza dei due generi nella misura stabilita dalla legge, impossibilità che deve essere adeguatamente provata e che pertanto si risolve nella necessità di un'accurata e approfondita istruttoria ed in una altrettanto adeguata e puntuale motivazione del provvedimento sindacale di nomina degli assessori che quella percentuale di rappresentanza non riesca a rispettare»⁷⁶. Ancora una volta, la soluzione dell'annosa questione del bilanciamento tra principio di parità e corretto svolgimento delle funzioni politico-amministrative viene individuata nella necessità di motivare adeguatamente e puntualmente i provvedimenti di nomina.

Le pronunce richiamate, che si inseriscono tutte in un filone giurisprudenziale che nega la legittimità non solo delle Giunte monogenere, ma anche di quelle in cui la presenza femminile sia limitata alla nomina di una sola donna assessore, dimostrano come il principio della parità abbia progressivamente trovato una propria valorizzazione anche grazie alla giurisprudenza amministrativa, che con pochi distinguo ne ha riconosciuto costantemente la piena giustiziabilità.

⁷⁴ Consiglio di Stato, sez. V, sentenza n. 406 del 3 febbraio 2016, punto 7.1 della motivazione.

⁷⁵ Consiglio di Stato, sez. V, sentenza n. 406 del 2016, cit., punto 7.2.1 della motivazione.

⁷⁶ *Ibidem*. Il Consiglio di Stato ha aggiunto che «La coerenza sistematica dell'ordinamento, la necessità di colmare eventuali lacune e di comporre inammissibili situazioni di contraddittorietà oltre che quella di evitare qualsiasi elusione della norma, impongono poi di ritenere che l'impossibilità in concreto di rispettare la percentuale di rappresentanza di genere debba essere risultare in modo puntuale ed inequivoco e debba avere un carattere tendenzialmente oggettivo, non potendo consentirsi che mere situazioni soggettive o contingenti, come quelle che possano - per esempio - derivare dall'applicazione di disposizioni statutarie relative al funzionamento degli organi comunali o che attengano alle modalità di elezione degli stessi ovvero dipendere dalla mancanza di candidati di piena ed esclusiva fiducia del sindaco, possano legittimare la deroga alla sua concreta applicazione».

5. Della rappresentanza politica.

A questo punto qualche premessa, che illustri i presupposti da cui muove il discorso sulla rappresentanza, risulta essere necessaria. In particolare, si rende indispensabile una analisi da un punto di vista generale della rappresentanza politica “di genere”: questo, per fugare alcuni dubbi teorici, riconducibili alla domanda se, soprattutto nella materia elettorale e politica, possa parlarsi di una posizione delle donne diversa rispetto a quella degli uomini, all’interno di un istituto che dovrebbe potersi ritenere “neutro” (nel senso che il rappresentante, ai sensi dell’art. 67 Cost., «rappresenta la nazione [...] senza alcun vincolo di mandato»).

È cosa nota che il tema della rappresentanza politica costituisca un fenomeno assai complesso dal punto di vista giuridico. Rispetto ad esso sono state fornite le concettualizzazioni più diverse, di modo che partendo dall’una piuttosto che dall’altra si può pervenire a conclusioni assai difformi.

Nell’epoca medievale la rappresentanza in campo politico si manifestava come un rapporto di tipo privatistico che legava i rappresentati ai rappresentanti sulla base di un vincolo di mandato tra le parti, che comportava una relazione nella quale i rappresentanti risultavano essere dei mandatari di volontà particolaristiche⁷⁷. Le peculiarità della rappresentanza medievale non erano però limitate all’esistenza del vincolo di mandato: quest’ultima era, infatti, caratterizzata dalla circostanza che il mandato non veniva conferito ad un rappresentante da parte dei singoli individui in una posizione di uguaglianza ma derivava dalla volontà di ceti, borghi, corporazioni e città, articolazioni in cui era suddivisa la società⁷⁸ – che avevano così un proprio mandatario – al quale affidare l’esecuzione della propria volontà. Si trattava dunque di un istituto profondamente corrispondente alla suddivisione della società in un pluralismo di articolazioni, che non ci consente di poter parlare di rappresentanza degli individui, ma più propriamente di trasmissione della volontà ai mandatari da parte delle varie articolazioni sociali, le quali risultano così essere i veri soggetti rappresentati⁷⁹.

⁷⁷ D. NOCILLA, L. CIAURRO, voce *Rappresentanza politica*, in *Enc. Dir.*, vol. XXXVIII, Milano, 1987, p. 552, i quali ricordano come anche in presenza del vincolo di mandato i rappresentanti non fossero comunque dei «meri *nuntii*» della volontà di corporazioni, città ceti, borghi» dai quali erano stati eletti, ma avevano un certo spazio di autonomia, in quanto godevano di *plena potestas* poiché il mandato che gli era stato conferito non conteneva tutte le istruzioni sulle decisioni da prendere; *contra* G. SARTORI, *La rappresentanza politica*, in *Studi politici*, n. 2/1957, p. 576, sostiene che nel periodo medioevale i rappresentanti erano «assai più *nuntii*, osservatori incaricati di “udire e riferire”, che non veri e propri rappresentanti», secondo l’Autore, dunque, in riferimento all’epoca medievale si dovrebbe più propriamente parlare di rappresentanza giuridica, in antitesi alla rappresentanza politica moderna. Nello stesso senso M. ALMAGISTI, *Lessico della politica: Rappresentanza e partecipazione*, in *Rivista di diritto costituzionale*, n. 3/1998, p. 91, sostiene che nella concezione di rappresentanza presente nella società medievale il rappresentante è «concepito come mero esecutore».

⁷⁸ G. FERRARA, *Sulla rappresentanza politica*, in *Rivista di diritto costituzionale*, n.3/1998, p. 30, il quale ricorda come nello Stato feudale il regno del monarca non era formato da individui, ma da corpi sociali: il potere dello Stato era dunque «strutturato su base dualistica, diviso [...] tra un potere monarchico e quello distribuito tra i ceti organizzati».

⁷⁹ D. NOCILLA, L. CIAURRO, voce *Rappresentanza politica*, in *Enc. Dir.*, vol. XXXVIII, p. 552, nota n. 48. La rappresentanza medievale fondata sulla stratificazione in ceti della società comportava che la rappresentanza non potesse essere imputata ai singoli individui, ai quali tutt’al più poteva essere riconosciuta una rappresentanza indiretta «tramite la categoria di appartenenza».

Il passaggio dalla rappresentanza medievale alla rappresentanza moderna, almeno nell'area dell'Europa continentale⁸⁰, fu segnato bruscamente dagli eventi della rivoluzione francese e dalle teorie illuministiche che essa portò con sé, determinando anche in quest'ambito un momento di «rottura»⁸¹ rispetto al passato.

La disgregazione del sistema sociale medioevale caratterizzato dalla diseguaglianza genetica dei soggetti, che per nascita erano destinatari di un patrimonio giuridico diversamente composto in relazione all'appartenenza ad un ceto, un borgo, una corporazione, ed all'intreccio di relazioni predeterminate tra le articolazioni sociali ed i soggetti, comportava, in linea generale, l'affermazione di un principio organizzatore opposto: l'uguaglianza giuridica dei soggetti che, liberati dal peso di vincoli giuridici preesistenti, potevano così liberamente interagire sulla base di rapporti economici non giuridicamente predeterminati.

Dal punto di vista della rappresentanza, questa esigenza comportava la liberazione degli individui dall'appartenenza ad una delle molteplici articolazioni sociali come unici soggetti capaci di essere rappresentati. Inoltre gli individui liberati dall'appartenenza al ceto, finivano necessariamente in uno spazio che chiedeva di rappresentare le sue componenti, ossia gli individui stessi, sulla base di un principio di uguaglianza (naturalmente inteso in senso strettamente formale). In tal modo, la rappresentanza assunse la caratteristica della generalità: oltre al ripudio del vincolo di mandato, si abbandonò l'impostazione legata ad una visione organica dei ceti e delle classi, in favore della rappresentanza del singolo soggetto⁸², il quale si trovava così ad essere in una posizione di eguaglianza rispetto ai propri consociati. In questo modo l'elezione si poneva come il momento in cui tutti i cittadini (*rectius*: i cittadini ammessi al suffragio) concorrevano egualmente alla determinazione dei propri rappresentanti.

Come è noto, l'ulteriore e successivo passaggio dalla rappresentanza giuridica alla rappresentanza politica fu possibile, dunque, solo a seguito del mutamento sociale: la stratificazione di classe, propria del periodo medioevale, si andava dissolvendo, e fu solo allora, con l'abbandono dei privilegi medioevali, che si aprì la strada al moderno concetto di rappresentanza⁸³.

È dunque con la transazione verso lo stato liberale che si determina l'uguaglianza formale tra tutti i consociati, dalla quale deriva il principio secondo il quale tutti i cittadini con-

⁸⁰ Per il diverso, e per certi versi più graduale passaggio dalla rappresentanza feudale alla rappresentanza moderna, in Inghilterra, si veda V. MICELI, *Il concetto giuridico moderno della rappresentanza politica*, Perugia, 1892, p. 85 ss.

⁸¹ L. CARLASSARE, *Rappresentanza e responsabilità politica*, in N. ZANON, F. BIONDI (a cura di), *Percorsi e vicende attuali della rappresentanza e della responsabilità politica*, Milano, 2001, p. 35 ss.

⁸² G. JONA, *La rappresentanza politica*, Modena, 1892, p. 125, ritiene che il passaggio dal medioevo al modernismo sia dovuto in gran parte al progresso verificatosi nelle società del medioevo, che ha avuto il pregio di «attenuare alquanto l'individualismo primitivo e di accentuare il principio generale dell'esistenza [...] di scopi necessariamente generali e comuni a tutti gli associati». V. anche A. DI GIOVINE, S. SICARDI, *Rappresentatività e governabilità: il dilemma delle macchine che fanno parlare il popolo*, in *Rivista di diritto costituzionale*, n. 3/1998, p. 123, i quali parlano del passaggio dalla rappresentanza medioevale alla rappresentanza moderna come il momento di «neutralizzazione delle tensioni particolaristiche di origine feudale, di secolarizzazione della società politica e di trasformazione del mandato».

⁸³ G. JONA, *La rappresentanza politica*, Modena 1892, p. 140 ss.

corrono in modo eguale alla scelta dei soggetti cui demandare la decisione politica: i cittadini vengono dunque a configurarsi come portatori di un «voto eguale e di un medesimo diritto alla rappresentanza⁸⁴». La volontà dello Stato deve, quindi, essere formata da tutti gli individui che hanno – essendo in una posizione di eguaglianza – una «porzione di sovranità»⁸⁵ che viene affidata da ogni individuo ai parlamentari chiamati a dar voce alla rappresentanza nazionale.

Le nuove teorie liberali ottocentesche, oltre a contribuire a rivoluzionare il concetto di rappresentanza, avrebbero comportato anche una modifica alla concezione dell'istituto parlamentare: l'Assemblea eletta non doveva più essere il luogo di scontro – di conflitto – di volontà settoriali, ma il luogo della volontà generale⁸⁶.

La forma dello Stato liberale, tuttavia, impone l'esigenza di attenuare – e forse contraddire – le promesse di uguaglianza formale sul piano dei rapporti giuridici con riguardo a quello dei rapporti politici. Allo scopo, la rappresentanza generale diviene la rappresentanza non dei singoli cittadini eguali ma di un ente astratto quale la nazione, così il suffragio viene limitato in favore di soggetti che, approfittando dell'eguaglianza formale in campo giuridico, conquistano una posizione di preminenza nella società dal punto di vista economico e sociale. Dall'altro lato la rappresentanza, collegata all'astrazione del concetto di "nazione", acquista i caratteri della mera preposizione alla carica dei "migliori", i soli capaci di fare gli interessi di una mitizzata "volontà generale".

È in quest'epoca che si perfeziona, dunque, la teoria della rappresentanza della nazione⁸⁷, basata sull'astrazione rispetto agli interessi concreti dei diversi settori della società: i rappresentanti sono chiamati ad operare ed agire per la nazione intera e non per interessi particolaristici. La rappresentanza viene a tal punto proiettata in un'ottica di mera finzione giuridica, giacché non pare possibile che una volontà generale univoca da imputarsi ad un'entità astratta quale è la nazione possa riflettere la concreta contraddittorietà dei diversi interessi degli individui che, soli o associati, compongono la società.

In tal modo la rappresentanza viene a configurarsi non come relazione tra rappresentanti e rappresentati ma come situazione⁸⁸, poiché il momento elettivo ha come scopo solo

⁸⁴ V. MICELI, *Il concetto giuridico moderno della rappresentanza politica*, Perugia, 1892, p. 236 ss.; lo studioso sostiene altresì che il passaggio dalla società per ceti all'eguaglianza tra i cittadini fosse determinato in gran parte dalle costruzioni teoriche del diritto naturale dalle quali deriva l'idea che «tutti gli uomini sono eguali [e dunque] sono intitolati alle stesse pretese e alle stesse facoltà». L'autore parla di «diritto innato in tutti gli individui a concorrere alla nomina dei propri rappresentanti».

⁸⁵ V. MICELI, *Il concetto giuridico moderno della rappresentanza politica*, Perugia, 1892, cit., p. 239.

⁸⁶ A. DI GIOVINE, S. SICARDI, *Rappresentatività e governabilità: il dilemma delle macchine che fanno parlare il popolo*, in *Rivista di diritto costituzionale*, n. 3/1998, p.117, ritengono che la rappresentanza moderna sia «tutta tesa alla costruzione dell'unità e dalla quale è totalmente espulso l'elemento del conflitto».

⁸⁷ Infatti, tale concetto fu esplicitamente inserito nella Costituzione francese del 1791, ove all'art. 7 si prevedeva che: «*Les représentants nommés dans les départements ne seront pas représentants d'un département particulier, mais de la nation entière*». La medesima indicazione verrà poi ripresa dalla maggior parte delle costituzioni moderne dell'Europa occidentale, tra le quali, ovviamente la Costituzione italiana che all'art. 67 prevede espressamente che «Ogni membro del parlamento rappresenta la Nazione ed esercita le sue funzioni senza vincolo di mandato».

⁸⁸ Per uno studio completo sulle diverse teorie della rappresentanza moderna, si veda D. NOCILLA, L. CIAURRO, *Voce rappresentanza politica*, in *Enc. Dir.*, pp. 550 ss.

quello di designare i rappresentanti e non anche quello di costituire un rapporto con il quale gli individui possano incidere costantemente, anche dopo l'esercizio del suffragio, sulle decisioni politiche. La volontà della nazione finisce dunque con il prescindere dagli interessi dei singoli cittadini, richiedendo solo di essere "scoperta" dai rappresentanti, che diventano così i soli detentori della stessa⁸⁹.

Con la metà dell'Ottocento in Inghilterra e in Francia, e sostanzialmente con la fine della Prima guerra mondiale in Italia ed in altri Paesi europei, si assiste all'avvio del processo di democratizzazione dello Stato liberale. L'ineluttabile evoluzione di tale organizzazione statale comporta una nuova e diversa qualificazione del concetto di rappresentanza. Infatti, da un lato l'idea della nazione viene meno, ma rimane il concetto della generalità della rappresentanza, dall'altro lato le dinamiche eminentemente prepositive lasciano lo spazio allo sviluppo del rapporto tra gli eletti e gli elettori.

La rappresentanza, dunque, si libera definitivamente di una qualificazione meramente astratta, «spirituale»⁹⁰, collegata all'idea di volontà della nazione; viceversa, il seguire alla lettera le teorie dell'Ottocento⁹¹ avrebbe finito per «sganciare la posizione del rappresentante dalla volontà, dalle opinioni e dagli interessi sociali»⁹². Con ciò, ovviamente non si intende affatto affermare che il concetto di rappresentanza sia legato solamente ad interessi particolari, tuttavia non si può negare che il Parlamento dovrebbe essere il luogo in cui i diversi interessi si sintetizzano e si ricompongono, al fine di determinare la decisione politica vincolante per la generalità dei consociati.

La rappresentanza è, secondo la moderna accezione, un principio di organizzazione del potere in virtù del quale i cittadini scelgono mediante elezioni una serie di rappresentanti cui viene concessa la facoltà di deliberare sulle questioni d'interesse comune in nome della volontà politica dei cittadini stessi. Su questa teoria si sono fondati tutti i regimi democratici moderni, che nel corso del loro sviluppo hanno progressivamente aumentato la sfera dei poteri appartenenti ai rappresentanti a scapito di quelli detenuti dal potere esecutivo.

La rappresentanza dovrebbe pertanto configurarsi come rapporto tra eletti ed elettori che dura per tutta la durata del mandato⁹³, il quale implica una responsabilità politica dei

⁸⁹ G. SARTORI, *La rappresentanza politica*, in *Studi politici*, n. 2/1957, p. 534, ritiene che «non preesiste nessuna volontà alla volontà dei rappresentati», e dunque si finirebbe con il dire che «sono i rappresentanti a fare la volontà dei singoli», e perciò «la volontà dei rappresentati è la volontà della nazione».

⁹⁰ Il termine è utilizzato da G. FERRARA, *Sulla rappresentanza politica*, in *Rivista di diritto costituzionale*, n. 3/1988, cit. p. 26.

⁹¹ In realtà va rilevato come tali teorie non siano mai state del tutto superate: A. BARBERA, *La rappresentanza politica: un mito in declino?*, in *Quaderni costituzionali* n. 4/2008, p. 853-860 ci ricorda che sono diverse le teorie sulla rappresentanza che discendono da questa concezione di totale inesistenza di un rapporto tra le parti una volta esaurito il momento elettivo. Queste teorie trovarono la loro estremizzazione nella dottrina italiana (Zangara, Esposito) degli anni '20 sulla rappresentanza istituzionale per la quale «la rappresentanza dei cittadini è una funzione istituzionale dello Stato che può prescindere dall'elezione».

⁹² G. CAPORALI, *Considerazioni sulla rappresentanza politica*, in *Diritto e società*, 2007, cit. p. 628.

⁹³ L. CARLASSARE, *I rapporti controversi, fra democrazia, rappresentanza e responsabilità*, in L. CARLASSARE (a cura di), *Democrazia, rappresentanza, responsabilità*, Padova, 2001, p. 7, ricorda come la democrazia non si chiuda con l'elezione, ma «esige una continuità tra il popolo e l'attività delle istituzioni», e prosegue, citando il Lavagna, che il circuito democratico richiede una «continua effettiva rispondenza dei risultati delle procedure democratiche alla reale volontà del popolo».

rappresentanti nei confronti dei rappresentati⁹⁴, che viene fatta valere con «periodiche rielezioni [...] allo scopo di offrire agli elettori il modo di controllare l'operato degli eletti, sia pure con il solo risultato di non confermare nella carica alla fine del mandato coloro che non avessero corrisposto alla fiducia in essi riposta»⁹⁵. Il concetto di rappresentanza dunque non si dovrebbe limitare al solo momento elettorale, ma dovrebbe riguardare un rapporto reale tra eletti ed elettori, e di «conseguenza sono gli interessi di questi [ultimi] che vanno protetti», e solo qualora venga trovata una sintesi tra questi interessi si potrà ottenere «l'interesse pubblico»⁹⁶.

In una società moderna, non più suddivisa in classi e fondata sull'uguaglianza (sia tra gli eletti, sia tra gli elettori), che ha nella fase elettiva il momento di scelta dei rappresentanti, vi è da chiedersi se dinanzi ad una disuguaglianza di fatto che non permetta ad una categoria in posizione di svantaggio di essere presente nelle Assemblee elettive sia possibile intervenire legittimamente sul momento genetico della formazione della rappresentanza, in modo da garantire o favorire la presenza in Parlamento del gruppo medesimo.

Prima di addentrarci nella questione occorre, a mio avviso, sgomberare il campo dall'errato presupposto teorico secondo il quale la rappresentanza di una qualsivoglia categoria che si trovi sottorappresentata sia garantita dalla circostanza che venga aumentata nell'organo di riferimento la quota di soggetti appartenenti alla categoria medesima. Abbracciare l'interpretazione proposta significa riportare il concetto di rappresentanza alle origini medievali e ritenere che la società non sia formata da cittadini in posizione di uguaglianza ma che vi sia una suddivisione in classi – per ragioni economiche, di genere, ovvero di orientamento sessuale⁹⁷ – e che solo gli appartenenti a quella classe siano in grado di rappresentare, e di conseguenza di portare avanti gli interessi e la volontà della categoria stessa. In altre parole, in un contesto sociale plurale e non più strutturato sulla divisione classista, la ricostruzione proposta risulta, oltre che anacronistica, in contrasto con il principio di uguaglianza⁹⁸, «entro il quale le differenze soggettive sono superate»⁹⁹.

⁹⁴ G. CAPORALI, *Considerazioni sulla rappresentanza politica*, in *Diritto e società*, 2007, p- 678 ss., ritiene che non sia «teorizzabile che chi detiene il potere non ne risponda ai cittadini».

⁹⁵ C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, 1976, p. 465. In tal senso P. RIDOLA, *La rappresentanza parlamentare fra unità politica e pluralismo*, in *Diritto e società*, n. 4/1994, ricorda che la rappresentanza politica è da configurarsi come un "processo tendente ad assicurare responsabilità, collegato pertanto ad un rapporto stabile di comunicazione fra eletti ed elettori", v. anche H. EULAU, P.D. KARPS, *Le componenti della responsabilità*, in (a cura di) D. FISICHELLA, *La rappresentanza politica*, Milano, 1983, p. 291-323, trad. it. di *The puzzle of representation: Specifying components of responsiveness*.

⁹⁶ B. CONSTANT, *Intersesse generale e interessi particolari*, in D. FISICHELLA, *La rappresentanza politica*, Milano, 1983, p.107, trad. It. di *Cours de politique constitutionnelle*.

⁹⁷ In tal senso, si veda A. MANGIA, *Rappresentanza di «genere» e «generalità» della rappresentanza*, p. 84, in (a cura di) R. BIN, G. BRUNELLI, A. PUGIOTTO, P. VERONESI, *La parità dei sessi nella rappresentanza politica*, Torino, 2002.

⁹⁸ E. PAZÈ, *Quote rosa: dubbi di costituzionalità e riserve critiche*, in *Politica del diritto*, n.4/2010, p. 673.

⁹⁹ G. CHIARA, *La "pari opportunità" elettorale dei sessi nella riforma degli statuti regionali speciali*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 2/2001, cit. p. 842.

6. La parità oltre gli strumenti di riequilibrio della rappresentanza.

Superato l'assunto secondo il quale gli appartenenti ad una categoria sarebbero necessariamente rappresentati da soggetti della categoria medesima, resta comunque la necessità di chiedersi se sia possibile attuare misure in grado di ovviare a situazioni di disuguaglianza di fatto che non permettano a determinate categorie di essere presenti nelle Assemblee rappresentative. Va da sé che se si volesse ammettere una deroga all'uguaglianza e alla generalità nella formazione della rappresentanza, servirebbe necessariamente un altro principio costituzionale al quale poter ancorare tale eccezione¹⁰⁰.

Il tema del riequilibrio della composizione della rappresentanza in un'ottica di genere viene spesso rappresentato come condizione necessaria per il "completamento della democrazia", così come specularmente la scarsa presenza femminile nei più alti livelli decisionali è considerata un "deficit democratico". Ancor più significativamente, sul piano costituzionale la rivendicazione paritaria tende ad erigere il principio di uguaglianza fra uomini e donne a diritto fondamentale, acquistando in tal modo la legittimità di un interesse generale.

Ulteriori contributi alla riflessione provengono dall'approccio alla cittadinanza di genere che individua in primo luogo un gruppo di argomenti "empirici" a favore della parità, legati al contributo specifico che può essere apportato dalle capacità e sensibilità femminili, al carattere complementare delle qualità specifiche dei due sessi, alla necessità che gli interessi delle donne siano presi in considerazione, tramite l'inserimento nell'agenda politica di idee e temi nuovi. Si spende quindi l'argomento della "utilità", sottolineandosi la mancanza di efficacia conseguente ad un esercizio delle funzioni politiche che si priva delle competenze di una metà della società. In secondo luogo, sono altresì indicati degli argomenti "teorici", connessi alla qualità della democrazia e della rappresentanza politica, e alla considerazione per la quale lo squilibrio di genere nelle Assemblee elettive renderebbe queste ultime meno rappresentative del tessuto e del pluralismo sociale, con una conseguente lesione dei principi democratici. In altri termini, la presenza dei due sessi nelle istituzioni non è soltanto una *questione delle donne*, ma un problema della democrazia che mal si concilia con l'assenza di rappresentanti della *maggioranza* del "popolo sovrano" dalle sedi decisionali¹⁰¹. Infine, viene addotto l'argomento della "giustizia", secondo cui non sarebbe tollerabile che la politica sia monopolio maschile, nonostante le donne siano numericamente superiori agli uomini. Se infatti «la società (l'umanità, anzi) è composta di donne e di uomini: è in nome della stessa democrazia, non nell'interesse delle donne, che va posta l'esigenza che le istituzioni, come la società, siano composte di donne e di uomini»¹⁰².

¹⁰⁰ Cfr., a tal proposito, E. PAZÈ, *Quote rosa: dubbi di costituzionalità e riserve critiche*, in *Politica del diritto*, n.4/2010, p. 496.

¹⁰¹ Cfr. L. CARLASSARE, *Il diritto alle pari opportunità a 60 anni dall'entrata in vigore della Carta costituzionale*, Roma, 2008, in www.csm.it. Sul tema cfr. anche A. PHILLIPS, *Democrazia e rappresentanza. Ovvero, perché il sesso dei nostri rappresentanti dovrebbe avere importanza?*, in B. BECCALLI, *Donne in quota*, Milano, Feltrinelli, 1999; G. BRUNELLI, *Donne e politica*, Bologna, il Mulino, 2006; M. D'AMICO, A. CONCARO, *Donne e istituzioni politiche*, Torino, Giappichelli, 2006.

¹⁰² L. CARLASSARE, *La rappresentanza femminile: principi formali ed effettività*, in F. BIMBI, A. DEL RE, *Genere e democrazia*, Torino, Rosenberg & Sellier, 1997, p. 87.

In riferimento al tema specifico dell'effettiva uguaglianza nell'accesso di donne e uomini alle istituzioni rappresentative, nei luoghi cioè dove si prendono decisioni destinate ad avere un impatto sulla collettività, le ragioni a favore della parità si intrecciano alla verifica di quali siano i percorsi per arrivare, sia per gli uomini che per le donne, ad essere rappresentanti, e se questi percorsi divergano per i due sessi. In particolare, proprio là dove è quanto più necessario sanare un'iniqua condizione di asimmetria di potere tra i generi, al fine di assicurare un ruolo paritario tra uomini e donne nei meccanismi decisionali, è fuori discussione che i passi in avanti fatichino a tradursi in risultati significativi e stabili.

Questo dibattito sembra apparire, tuttavia, fuorviante e le espressioni utilizzate improprie, in quanto il mero aumento della presenza delle donne nelle Assemblee elettive non comporta di per sé né il completamento né la modifica della forma della democrazia, incidendo solamente sulla composizione sessuata delle *élites* politiche. Se un problema sussiste, come è stato in più passaggi posto in evidenza, esso non si lega esaurientemente alla circostanza che le donne siano sottorappresentate, bensì, più in generale, al fatto che i molteplici interessi e bisogni presenti nella società, anche quelli "femminili", non trovano nel Parlamento – luogo di integrazione politica di realtà sociali complesse e diversificate – la sede della loro composizione.

Anche per questa ragione, pare poco convincente l'impostazione che al fine di riconoscere dignità al problema della rappresentanza femminile insista sulla circostanza che tale concetto sia nato in un periodo in cui l'universo di riferimento era esclusivamente maschile e come tale non contemplava le donne, "politicamente" inesistenti. Il cammino di parità iniziato con la nascita della Costituzione ha infatti prodotto una fase pluridecennale di espansione del ruolo dei diritti civili, politici e sociali delle donne, che non può non aver inciso anche sul concetto di rappresentanza.

Nell'affrontare il tema della rappresentanza in un'ottica di riequilibrio di genere, l'annoso dibattito e gli interventi giuridici proposti hanno riguardato per lo più soluzioni degli aspetti *quantitativi* del fenomeno – essendo volti al mero aumento della presenza di candidate e/o elette – lasciando sullo sfondo gli obiettivi politici della parità, che andrebbero probabilmente affrontati ponendo una maggiore attenzione agli aspetti *qualitativi* (che non riguardano naturalmente i singoli rappresentanti) dell'attività del "rappresentare", ossia la capacità di portare avanti gli interessi e le esigenze del genere femminile, le cui finalità non si possono esaurire nella rivendicazione di un diritto effettivo all'eleggibilità. In altri termini, pretendere di garantire un risultato significherebbe elevare una caratteristica propria del rappresentante, l'appartenenza ad una categoria, a carattere decisivo ed indispensabile al fine di ottenere l'elezione nell'Assemblea legislativa.

In questa prospettiva, è necessario allora chiedersi se le soluzioni proposte siano ancora valide e adeguate rispetto al fine prefissato. In altri termini, occorre domandarsi fino a che punto e con quali strumenti il diritto (e quale diritto) può spingersi nel regolare i rapporti tra i sessi ed essere utilizzato come strumento della politica per il riequilibrio della rappresentanza di genere.

Infatti, nonostante i percorsi analizzati evidenzino il permanere di una maggiore difficoltà da parte delle donne ad insediarsi nelle cariche autorevoli sia all'interno dei partiti sia

nelle istituzioni – principalmente in ragione della marginalità della problematica e di vere e proprie sacche di resistenza nelle formazioni partitiche verso la “questione femminile” –, il recupero di un tale *gap* non può essere raggiunto semplicemente “imponendo” l’inserimento di più donne nelle liste e nei luoghi dove si assumono le decisioni. Può senz’altro risultare utile che i partiti prevedano al loro interno sistemi di “inclusione” delle donne, per agevolarne i percorsi di accesso, senza bisogno di ulteriori interventi legislativi né, tanto meno, di modifiche costituzionali, ma questi strumenti non possono segnare un punto d’arrivo nella sfida alla parità nella rappresentanza.

Nel tortuoso cammino percorso, non è stato facile riconoscere alla donna una posizione giuridica tale da non menomare la sua personalità e la sua dignità di cittadina, ma più ancora sta risultando estremamente difficile incidere sul contesto sociale e culturale che di quei successi e traguardi dovrebbe essere ancora espressione. Ciò ripropone la necessità, per il raggiungimento di un effettivo traguardo di «parità», di ulteriori cambiamenti che devono avvenire a più livelli e che implicano una matura coscienza del ruolo delle donne nella società.

La consapevolezza della necessità di agire a livello sociale e culturale sembra però mancare nella classe politica del nostro Paese: i discorsi “sulle donne” sono ottimi argomenti da spendere in campagna elettorale, mentre nella quotidianità dell’agenda politica appaiono quasi del tutto assenti, con la conseguenza che la problematica della sottorappresentanza femminile non riesce a trovare spazi di dibattito ampi e seri in grado di ridefinire le priorità politiche con nuovi temi e di offrire nuove prospettive per i problemi politici tradizionali per raggiungere un’effettiva ed equa condivisione del potere politico¹⁰³.

Tutto (troppo) si è giocato, viceversa, nel dibattito sui meccanismi delle quote o su altre garanzie simili offerti dagli ordinamenti per condurre la battaglia contro il dominio maschile, che nonostante siano, da tempo, oggetto di una discussione politica e culturale piuttosto controversa, vengono ormai percepiti come gli unici strumenti idonei ed efficaci per il raggiungimento dell’obiettivo della parità.

Non può però essere ignorata la circostanza che, soprattutto in questo ambito, i meccanismi giuridici introdotti per imporre un riequilibrio nella rappresentanza non sono stati in grado di produrre, nella realtà sociale, cambiamenti strutturali. Come è stato efficacemente messo in evidenza configurando una sorta di “paradosso”, «se c’è un campo dove in tutto il mondo (o perlomeno in tutto il mondo occidentale) la legislazione ha ormai raggiunto i traguardi più avanzati, questo è il campo delle donne, dei loro diritti, della loro tutela contro prevaricazioni vecchie e nuove. Ma 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»¹⁰⁴.

¹⁰³ A tale proposito basterebbe ricordare come l’attuale Esecutivo presieduto da Matteo Renzi, inizialmente composto imponendo una sostanziale parità di genere nel numero dei Dicasteri, abbia poi dimenticato per lungo tempo di nominare un interlocutore politico – il Ministro delle pari opportunità – che potesse avviare politiche attive, efficaci e sinergiche per promuovere la parità e per contrastare le discriminazioni.

¹⁰⁴ 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.

Analogamente, è certamente vero che i partiti politici sono tra «i principali artefici del consolidamento della presenza delle donne nelle istituzioni, gli unici in grado di favorire la crescita “dal basso” di una nuova classe politica femminile, che sia capace di affermarsi anche ai livelli di governo più elevati»¹⁰⁵, tramite interventi concreti per ovviare alle disparità di *chances*, introdotti tuttavia per apportare modifiche esclusivamente in termini numerici alla questione della parità.

A tal proposito, allargare la percentuale dei candidati di sesso femminile non è una condizione sufficiente, e forse neppure necessaria, per il raggiungimento della parità. Il mero intervento sul meccanismo elettorale non può infatti da solo spezzare il circolo vizioso che caratterizza l'interazione tra la sfera politica e la società civile; anzi, il duplice rischio è che, da un lato, si realizzi «un processo di emancipazione solitaria di alcune appartenenti ai ceti privilegiati, senza che si spezzi l'autoreferenzialità della politica», e, dall'altro, che una rappresentanza «gonfiata artificialmente» (nella quale non dimentichiamo che le donne da candidare sono selezionate dalle segreterie dei partiti) possa comportare una «dequalificazione del livello delle donne immesse nel circuito decisionale»¹⁰⁶.

La stessa Corte costituzionale quando riconosce l'esistenza di un problema di sotto-rappresentazione del genere femminile nelle istituzioni, ponendo di fatto l'eguale partecipazione a criterio base per giudicare le democrazie, evidenzia la necessità di «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»¹⁰⁷.

Una conferma in questo senso ci viene anche da un'analisi comparata della situazione e delle misure adottate dagli altri Stati membri dell'Unione europea.

Nell'Europa a 28, il panorama della presenza femminile nelle istituzioni nazionali è estremamente complesso e variegato, così come le misure e i diversi sistemi di quote utilizzati.

Alcuni Paesi (Belgio, Francia, Grecia, Portogallo, Slovenia, Spagna, Croazia) prevedono quote costituzionali e/o legislative, ossia imposte dallo stesso dettato costituzionale o dalla legge elettorale oppure da leggi che disciplinano il comportamento dei partiti politici. Queste previsioni a livello normativo obbligano tutte le forze politiche che partecipano alla competizione elettorale ad applicare correttamente le quote, con la conseguenza che il mancato rispetto delle stesse può comportare sanzioni quali l'irricevibilità delle liste non rispettose delle quote, l'imposizione di sanzioni finanziarie, l'estromissione del partito inadempiente dalla competizione elettorale.

Altri Paesi (Austria, Cipro, Germania, Irlanda, Italia, Lituania, Lussemburgo, Malta, Paesi Bassi, Polonia, Regno Unito, Repubblica Ceca, Romania, Slovacchia, Svezia, Unghe-

¹⁰⁵ A. CONCARO, *La rappresentanza politica femminile negli ordinamenti regionali*, in *Studi senesi*, 2009, p. 125.

¹⁰⁶ E. PAZÈ, *Quote rosa: dubbi di costituzionalità e riserve critiche*, in *Politica del diritto*, 2010, n. 4, p. 696.

¹⁰⁷ Corte costituzionale, sentenza n. 422 del 1995, cit., punto 7 del *Considerato in diritto*.

ria) prevedono “quote di partito” volontaristiche nelle liste elettorali, ossia sistemi adottati in modo volontario dalle singole formazioni politiche al fine di garantire la candidatura di una certa proporzione di donne; queste quote, non essendo imposte da una legge, se non rispettate non comportano sanzioni. Infine, vi sono alcuni Paesi in cui non è prevista alcuna quota (Bulgaria, Danimarca, Estonia, Finlandia, Lettonia).

Operando una valutazione complessiva, nella maggior parte dei Paesi europei (16 su 28) i partiti politici prevedono delle quote più o meno formali nelle liste elettorali e nella propria composizione; sono pochi invece (7 su 28) i Paesi che prevedono normative specifiche ai fini del riequilibrio della rappresentanza di genere, così come quelli che non prevedono alcuna quota (5 su 28). All'interno di questi gruppi, peraltro, i dati sulla presenza femminile nelle Assemblee elettive sono estremamente eterogenei e rendono difficile trarre delle conclusioni sulla efficacia delle misure previste. Ad una prima sommaria analisi, anzi, sembrerebbe non esserci una immediata relazione tra la previsione delle quote e la presenza di donne: infatti, vi sono Paesi che non hanno quote ma raggiungono una presenza femminile molto alta, così come Paesi che prevedono le quote a livello legislativo ma con risultati molto meno significativi.

Dall'analisi sembrano però emergere senz'altro due elementi significativi. Da un lato, la situazione della Finlandia e della Danimarca (ai primi posti per presenza femminile) testimonia che può esserci rappresentanza paritaria anche senza quote legislative o di partito, grazie ad una politica paritaria capillarmente implementata in tutti i settori e ad un modello sociale che consente di affermare che si è raggiunta una parità effettiva, praticata nella quotidianità, tanto che le quote non sono previste perché non servono; dall'altro lato, la situazione della Grecia, che, pur prevedendo sistemi di quote costituzionali, risulta essere agli ultimi posti in tutte le graduatorie sulla condizione delle donne, dimostra che l'imposizione di misure di riequilibrio in via legislativa è sostanzialmente inutile se manca un intervento sociale che elimini prima di tutto a livello culturale le disuguaglianze di fatto fra donne e uomini.

Gli strumenti correttivi della composizione numerica della rappresentanza di genere hanno senz'altro dimostrato la loro utilità nell'innescare un primo necessario cambiamento, ma non hanno potuto incidere significativamente sul completamento e sulla qualità del sistema democratico.

Non basta, dunque, avere un maggior numero di donne in politica, è necessario un diverso approccio alla gestione politica, economica e sociale di una organizzazione statale, che si traduca nell'implementazione sistematica di tutte le politiche che promuovono la parità di genere, in una vera strategia di *gender mainstreaming*. In altri termini, occorre che si ampli il discorso sulla “parità”, per raggiungere la quale la misura delle quote rappresenta soltanto uno degli strumenti utilizzabili.

Così, se possiamo senz'altro ricorrere alle interpretazioni esistenti della democrazia per trovare fondamento all'eguale partecipazione delle donne, le ragioni della parità sessuale tra i rappresentanti eletti nelle democrazie rappresentative non possono tuttavia basarsi sulla presenza fisica come misura dell'uguaglianza politica.

Questa è la ragione per la quale il tema delle pari opportunità, in origine legato ad una visione di allargamento e di inclusione delle opportunità per la popolazione femminile, ha

avuto la necessità di evolversi nell'approccio alla "cittadinanza di genere", che vanta un punto di vista più ampio: costruire istituzioni, un'economia e un mercato del lavoro che non discriminino, per creare una società più giusta e al tempo stesso più forte. Con la cittadinanza di genere le politiche antidiscriminatorie diventano generali, anziché rappresentare un supporto isolato a politiche di settore.

Come è stato efficacemente sostenuto, la parità uomo-donna costituisce l'applicazione di un principio e non l'uso di una percentuale. Per queste ragioni, oltre l'approccio quantitativo, il concetto di parità implica un vero e proprio progetto sociale fondato sulla cogestione del potere in termini di uguaglianza tra i sessi.

Il meccanismo delle quote – così come qualsiasi altro strumento di promozione della parità di genere – rappresenta un criterio di selezione delle candidature che non è stato in grado, almeno nel nostro Paese, di incidere nemmeno sul rapporto di rappresentanza politica.

L'aumento della presenza femminile nelle istituzioni rappresentative non cancella la logica ancora sostanzialmente maschilista che ne caratterizza i processi decisionali. Una condivisione maschile/femminile dei ruoli di responsabilità e potere assume ancora troppo spesso in Italia i toni dell'eccezionalità, della sfida, quando non addirittura della provocazione, mettendo in luce quanto i cambiamenti culturali siano lenti rispetto alle trasformazioni sociali.

Nell'Italia di oggi sono poche le donne che investono nel percorso politico perché è tutto in salita e ad ostacoli: la mancanza dell'attuazione della legge sui tempi di conciliazione, le difficoltà del lavoro (sia quando c'è sia quando manca), l'assenza di una fitta rete di solidarietà, un welfare fantasma, sono tutti elementi che si vanno ad unire alla scarsa "sorellanza".

L'incarico istituzionale, oltre a definire il ruolo politico-amministrativo, dovrebbe avere anche una componente culturale più allargata di riconoscimento dell'azione politica come sintesi del confronto delle esperienze. Se il portatore di interesse è sempre lo stesso o se è la stessa la retorica che lo sostiene, anche se si cambia il genere al comando, la mutazione non avviene perché tutto è teso alla conservazione di parte. Per questo le donne, la cui capacità di resilienza è comprovata dalla storia, dovrebbero osare con una "ribellione costruttiva" per far allargare la prospettiva e determinare così quella corrispondenza e fluidità nella circolazione delle idee che sono *l'ante litteram* dell'evoluzione.

Quando la Costituzione, è stato efficacemente ricordato, «all'art. 3, riconosce l'uguaglianza di tutti i cittadini davanti alla legge, senza distinzioni di sesso, di razza, di lingua di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali e sociali sottintende esigenze di tutela diverse. Mentre le disuguaglianze di condizioni personali e sociali appaiono come differenze da rimuovere, per migliorare condizioni di svantaggio, le disuguaglianze di lingua e di religione non appaiono come differenze da rimuovere, ma come diversità da garantire e tutelare. Per la differenza di sesso tale principio ha implicazioni analoghe: non deve significare omologazione al modello maschile, ma rimozione delle situazioni di svantaggio per alcuni

aspetti e, per altri, riconoscimento e tutela di quelle differenze che sono peculiari dell'identità femminile»¹⁰⁸.

Quali siano le situazioni di squilibrio da superare e le differenze da tutelare «non può che essere pensato e detto dalla cultura femminile, che deve elaborare autonomamente la propria posizione su questi temi, partendo da proprie esigenze e propri desideri. Solo una simile elaborazione – che è innanzitutto culturale – può aspirare a confrontarsi con i modelli dati per creare un diritto alla differenza sessuale che sia capace di mediare il conflitto fra i sessi»¹⁰⁹.

La presenza delle donne nelle istituzioni avrà una rilevanza qualitativa determinante se saprà ampliare e spostare in avanti la nozione di pari opportunità e se la formulazione delle politiche antidiscriminatorie saprà essere portatrice di questo progetto: e le decisioni che via via ne scaturiranno saranno conquiste di democrazia non solo fra donne e uomini, ma per donne e uomini.

Credo che il senso di tutto questo vada ricercato in un diverso e ulteriore presupposto, vale a dire la convinzione che modificare la composizione delle Assemblee elettive sia solo parte di un più ampio progetto culturale che dovrebbe portare il nostro Paese, la nostra giovane democrazia, a ritrovare la capacità di risolvere i problemi della collettività nel pieno rispetto dei principi del costituzionalismo democratico e della sovranità popolare.

Le ragioni della parità sessuale avranno dunque la necessità di essere ancorate ad un programma più vasto ed ambizioso di quello basato esclusivamente sulla giustizia e sugli interessi di una parte della collettività.

¹⁰⁸ E. PACIOTTI, *La donna nelle istituzioni*, in *Lettura al femminile della Costituzione*, cit., p. 60.

¹⁰⁹ *Ibidem*.