

LA PARITÀ DEI SESSI NELLA RAPPRESENTANZA POLITICA: L'ESPERIENZA ITALIANA

Eleonora CECCHERINI*

SOMMARIO: I. *L'individuo fra eguaglianza astratta e concreta.* II. *La difficile affermazione del divieto di discriminazione in base al sesso in Italia.* III. *Il riconoscimento del diritto di voto alle donne.* IV. *La legittimità costituzionale delle azioni positive.* V. *L'equilibrio dei sessi nella rappresentanza politica.* VI. *Meccanismi e strumenti finalizzati alla promozione della presenza delle donne negli organi di rappresentanza politica.* VII. *Conclusioni.*

I. L'INDIVIDUO FRA EGUAGLIANZA ASTRATTA E CONCRETA

I principi universalizzanti degli ideali illuministici e l'esperienza della Rivoluzione francese, così come quella dell'emanazione delle Carte e Dichiarazioni dei diritti degli Stati americani, hanno consentito l'affermazione del principio di eguaglianza degli individui, favorendo una sua progressiva affermazione negli ordinamenti dell'area culturale occidentale. La codificazione di questo principio impone allo Stato il divieto di esercitare delle differenze di trattamento fra i propri cittadini sulla base di alcune loro caratteristiche. Il diritto all'eguaglianza si connette in maniera sinallagmatica al principio di non discriminazione, in base al quale appunto è da considerarsi vietato qualsiasi trattamento deteriore riservato ad alcuni soggetti rispetto ad altri, giustificato dalla presenza di una caratteristica distintiva degli uni e mancante negli altri.

La storia di molti paesi è contrassegnata dalle lotte più o meno cruente per l'affermazione del principio di eguaglianza formale finalizzato a rendere invisibili le caratteristiche diversificatorie degli individui nei

* Università di Siena.

confronti dello Stato, affinché venissero riconosciuti i diritti della persona in senso astratto, privata di qualsiasi connotazione particolare.

Il perseguimento dell'eguaglianza fra gli individui rappresenta uno dei fini maggiormente elevati degli ordinamenti democratici, i quali progressivamente tendono a neutralizzare tutti gli elementi di diversificazione fra gli individui, che potrebbero dare luogo a trattamenti differenziati rispetto a un archetipo di cittadino astratto e privo di tutte le proprie connotazioni naturali, culturali e sociali.

Tuttavia, nel costituzionalismo contemporaneo gli individui sono considerati nella loro qualità di persone storicamente determinate immerse nella società; i soggetti tutelati dalle Costituzioni non sono individui astratti, ma persone concrete, considerate nella loro esistenza storica e materiale. Si assiste, in altri termini, al passaggio da un visione atomistica ad una visione sociale della persona umana.¹

Questa particolare proiezione del principio personalistico si connette negli ordinamenti a democrazia matura, alle evoluzioni delle forme di Stato sociale; mentre negli Stati che più recentemente si sono ispirati ai principi propri del costituzionalismo, essa appare ispirata anche dal particolare legame con le proprie tradizioni storiche e culturali.

Nel primo caso, si determina una stretta correlazione tra i diritti connessi al principio di libertà e quelli collegati al principio di eguaglianza, ovvero — come più sinteticamente si suole affermare — tra diritti civili e diritti sociali. Entrambi costituiscono articolazioni pariordinate della più generale categoria dei diritti della persona, degli human rights, dal momento che appaiono parimente necessari per assicurare lo sviluppo e la promozione della personalità umana.

Esiste, in altri termini, complementarietà tra la sfera della libertà e dell'eguaglianza, la quale altro non riproduce che la dialettica tra individualismo, liberismo, eguaglianza formale, da un lato, solidarietà, promozione sociale ed eguaglianza materiale, dall'altro lato.² Il principio di eguaglianza-

¹ Alpa, G., *La persona tra cittadinanza e mercato*, Milán, 1992; Barbera, A., *I principi costituzionali della libertà personale*, Milán, 1967; Baldassarre, A., *Diritti della persona e valori costituzionali*, Turín, 1997.

² Si veda, in proposito: Mazziotti di Celso, M., "Diritti sociali", *Enc. Giur.*, XII, 1964; Cheli, E., "Classificazione e protezione dei diritti economici e sociali nella Costituzione italiana", in *Scritti in onore di L. Mengoni*, Milán, 1995, pp. 1773 y ss.; Luciani, M., "Sui diritti sociali", *Scritti in onore di M. Mazziotti di Celso*, Milán, 1995, pp. 97 y ss.; Díez Picazo, L. M., *The Constitutional Protection of Social Rights: Some Comparati-*

za, letto attraverso la lente della storia e della realtà sociale, si articola su due profili: da una parte, il riconoscimento delle differenze e quindi, una legittimazione costituzionale delle politiche di *welfare* finalizzate a rimuovere gli ostacoli che si frappongono all'eguaglianza effettiva fra gli individui, dall'altra parte, la considerazione che il principio personalistico contiene in sé l'elemento del pluralismo e delle differenze, per cui i diritti di eguaglianza implicano anche il diritto alla tutela delle specificità.³

Il principio personalistico viene, però, sviluppato da numerose Costituzioni anche secondo una prospettiva diversa, che fa riferimento non tanto ai singoli quanto ai gruppi cui essi appartengono. Questa prospettiva è distinta ma non antagonista a quella tradizionale del riconoscimento dei diritti individuali, poiché entrambe sono riconducibili al principio della tutela della dignità dell'uomo.⁴ In tal modo emerge la caratterizzazione collettiva della persona, il suo essere parte di un gruppo sociale più ampio e dotato di una spiccata individualità, che le viene fornita da elementi comuni, di natura etnica, linguistica, culturale, etc.⁵

ve Remarks, Firenze, 1997; Cascajo Castro, J., *La tutela constitucional de los derechos sociales*, Madrid, 1988; Pace, A., "Diritti di libertà e diritti sociali nel pensiero di Piero Calamandrei", *Piero Calamandrei: ventidue saggi su di un maestro*, Milán, 1990, pp. 303 y ss.; Kleinman, M., *A European Welfare State?*, Basingstoke, 2001; Caretti, P., *I diritti fondamentali: libertà e diritti sociali*, Turín, 2002.

³ Paladin, L., "Eguaglianza (dir. cost.)", *Enc. giur.*, XIV, 1965; Cerri, A., *L'eguaglianza nella giurisprudenza della Corte Costituzionale*, Milán, 1976; id. *Eguaglianza giuridica ed egualitarismo*, Roma, 1984; Caravita, B., *Oltre l'eguaglianza formale. Un'analisi dell'art. 3, c. 2 della Costituzione*, Padova, 1984; Rosenfeld, M., *Affirmative Action and Justice*, New Haven, 1991; Clayton, M., Williams, A. (cur.), *The Ideal of Equality*, Basingstoke, 2000; Ferragamo, P., *Il principio di eguaglianza nell'etica contemporanea*, Turín, 2002; Ghera, F., *Il principio di eguaglianza nella Costituzione italiana e nel diritto comunitario*, Padova, 2003; Ainis, M., "L'eccezione e la sua regola", *Giur. cost.*, 1993, pp. 891 y ss.; id., "I soggetti deboli nella giurisprudenza costituzionale", *Pol. dir.*, 1999, pp. 25 y ss. D'Aloia, A., *Eguaglianza sostanziale e diritto diseguale*, Padova, 2002.

⁴ Gozzi, G., *Democrazia e diritti*, Bari, 1999, pp. 202 y ss.

⁵ Minow, M., "Rights and Cultural Difference", in Sarat, A., Kearns, T. R. (cur.), *Identities, Politics, and Rights*, University of Michigan, 1995, pp. 349 y ss; Kymlicka, W., *Multicultural Citizenship: A Liberal Theory of Minority Rights*, Oxford, 1995; Parekh, B., *Identity, Culture and Dialogue*, 2003; Kidd, W., *Culture and Identity*, Basingstoke, 2001; Sieder, R., *Multiculturalism in Latin America*, Basingstoke, 2002; Williams, M., "La giustizia e i gruppi: modello «politico» e modello «giuridico»", in Bonazzi, T. y Dunne, M. (cur.), *Cittadinanza e diritti nelle società multiculturali*, Bologna, 1993, p. 67; Mulhall, S., A Swift, *Liberals and Communitarians*, Oxford, 1996;

Siffatta proiezione comunitaria della persona, della sua dignità ed individualità, pur rappresentando un'indubbia novità nel panorama costituzionale, pone dei problemi di difficile soluzione dal punto di vista della dogmatica giuridica. Si tratta, in particolare, di problemi di sistematizzazione all'interno delle consolidate classificazioni, in cui vengono ripartiti i diritti fondamentali, elaborate considerando il singolo piuttosto che la comunità di cui gli individui fanno parte.⁶

II. LA DIFFICILE AFFERMAZIONE DEL DIVIETO DI DISCRIMINAZIONE IN BASE AL SESSO IN ITALIA

La formalizzazione del principio di eguaglianza non sempre è riuscita a configurarsi come un elemento ostativo alla perpetrazione di atti o pratiche discriminatorie, giustificate in base a un elemento caratterizzante un determinato gruppo di soggetti.

Infatti, storicamente un elemento distintivo per gli individui che ha svolto un ruolo giustificativo per l'adozione di pratiche discriminatorie arbitrarie nei confronti dei cittadini, è stato quello della razza. Negli Stati Uniti, la differente diversità di trattamento fra popolazione bianca e nera è stato uno dei fattori scatenanti la Guerra civile del 1865, alla cui conclusione sono stati emanati tre significativi emendamenti alla Costituzione federale (*Three Civil War Amendments*), i quali estendevano gradualmente la protezione costituzionale ai neri. Il Tredicesimo emendamento, ratificato nel 1865, proibiva la schiavitù e assicurava a ogni afro-americano, un gra-

Pariotti, E., *Individuo, comunità, diritti tra liberalismo, comunitarismo ed ermeneutica*, Turín, 1997; Habermas, J., *Fatti e norme. Contributi a una teoria discorsiva del diritto e della democrazia*, Milán, 1996; Taylor, C., *Multiculturalismo. La politica del riconoscimento*, Milán, 1993; Raz, J., *Ethics in the Public Domain. Essays in the Morality of Law and Politics*, Oxford, 1994; Solozábal, J. J., "Paz, Democracia y Nacionalismo", *Cuad. Alzate*, 18, 1998, pp. 156 y ss; Torbisco, N., "Il dibattito sui diritti collettivi delle minoranze culturali. Un adeguamento delle premesse teoriche", *Dir. pubbl. comp. eur.*, 2001, pp. 117 y ss.

⁶ Riccobono, F., *Nuovi diritti dell'età tecnologica*, Milán, 1989; Pérez Luño, A., "Las generaciones de derechos fundamentales", *Rev. centro est. const.*, 1991, pp. 203 y ss.; Ruiz Miguel, C., "La tercera generación de los derechos fundamentales", *Rev. est. pol.*, 1991, pp. 303 y ss.; Rolla, G., "Le prospettive dei diritti della persona alla luce delle recenti tendenze costituzionali", in Rolla, G. y Ceccherini, E., *Scritti di diritto costituzionale comparato*, Genova, 2005, pp. 72 y ss.; id., *I diritti fondamentali nel costituzionalismo contemporaneo: spunti critici*, *ibidem*, pp. 94 y ss.

do minimo di cittadinanza.⁷ Il Quattordicesimo,⁸ ratificato nel 1868, andava oltre, garantendo la cittadinanza a tutti coloro che fossero nati o naturalizzati negli Stati Uniti e prevedendo le clausole dell'*equal protection* e del *due process*.⁹ Nonostante l'acquisizione della cittadinanza e il principio di eguaglianza concorrono a configurare il diritto alla partecipazione delle scelte politiche della comunità, le indicazioni offerte dal XIII e XIV emendamento non sempre sono state sufficienti per assicurare il diritto di voto alla popolazione nera, sebbene questo fosse esplicitamente previsto dal XV emendamento, ratificato solo nel 1870.¹⁰ Quest'ultimo attribuiva co-

7 «Né schiavitù né servitù involontaria potranno sussistere negli Stati Uniti, o in luogo alcuno soggetto alla loro giurisdizione, se non per punizione di un crimine per il quale l'imputato sia stato debitamente condannato. Il Congresso è incaricato di emanare le norme necessarie per imporre l'osservanza di questo articolo». Il testo dell'emendamento che attribuiva la cittadinanza degli Stati Uniti a tutti coloro che vi erano nati rappresenta un superamento delle posizioni rese dalla Corte Suprema degli Stati Uniti nelle sentenze precedenti alla ratifica dell'emendamento. In particolare il *Chief Justice* Roger B. Taney, nel caso *Dred Scot v. Sanford* del 1857 aveva sostenuto che i neri erano incapaci di essere cittadini, poiché non erano stati membri del «popolo degli Stati Uniti» evocato nel Preambolo della Costituzione quando era stata adottata la Costituzione. A giudizio di Taney, gli afro-americani erano da considerarsi come una classe subordinata e inferiore di esseri, che erano stati soggiogati dalla razza dominante ed emancipati o no ancora rimanevano sottoposti alla loro autorità.

8 «Tutte le persone nate o naturalizzate negli Stati Uniti e soggette alla loro giurisdizione sono cittadini degli Stati Uniti e dello Stato in cui risiedono. Nessuno Stato emanerà o darà vigore ad alcuna legge che restringa i privilegi e le immunità dei cittadini degli Stati Uniti; così pure nessuno Stato priverà alcuna persona della vita, della libertà, o della proprietà, senza una procedura legale nella dovuta forma, né rifiuterà a chicchessia nei limiti della sua giurisdizione l'eguale protezione delle leggi».

9 Il termine *equal protection* può essere assimilato al principio di eguaglianza in Italia, V. Kaplan, E., «Tra Croson e Metro Broadcasting: una fase di transizione nella giurisprudenza della Corte Suprema relativa alle affermative actions», *Giur. cost.*, 1992, nota 1, p. 786.

10 Il diritto di voto spettante ai cittadini degli Stati Uniti non potrà essere negato né limitato dagli Stati Uniti, né da alcuno Stato per ragioni di razza o di precedente condizione servile. Il Congresso è incaricato di emanare le norme necessarie per l'applicazione di questo articolo. Questa è la versione definitiva approvata, che ha un contenuto ridotto rispetto ad altre proposte patrocinata da Repubblicani Radicali e da esponenti neri che avrebbero voluto introdurre anche il divieto agli stati di subordinare l'esercizio del voto a test di alfabetizzazione, titolarità di proprietà, poll taxes (che saranno esplicitamente proibite nelle elezioni nazionali con il XXIV emendamento nel 1964). L'emendamento taceva anche su un altro aspetto cruciale e cioè sul diritto per i neri all'elettorato passivo. Curtis, M. K., *No State Shall Abridge: The Fourteenth amendment and the Bill of Rights*, Duke, 1986; Hyman, H. M., *A More Perfect Union: The Impact of the Civil War and Re-*

pertura costituzionale al diritto di voto di ciascun cittadino a prescindere dal colore, dalla razza o da qualsiasi precedente condizione di schiavitù (il riferimento ai neri è inequivocabile). Ma le discriminazioni non avevano ripercussioni solo sulla partecipazione politica ma riverberavano i loro effetti in molteplici settori della vita privata e pubblica. Nonostante, infatti, gli emendamenti costituzionali introducessero il principio di eguaglianza ed estendessero la cittadinanza anche agli afro-americani, continuavano ad avere efficacia molte normative statali che sancivano una loro condizione di inferiorità. La dottrina del *separate but equal*, avallata dalla Corte suprema statunitense, non escludeva i neri dall'attribuzione delle libertà fondamentali, tuttavia ne consentiva la loro fruizione in ambiti separati lontani dai bianchi.

In questo modo, era giustificata la previsione di luoghi riservati ai neri sui mezzi di trasporto o il divieto di entrata in alcuni locali pubblici o l'esistenza di scuole riservate ai soli cittadini di razza bianca. L'illegittimità costituzionale di siffatta normativa sarà poi dichiarata espressamente dal 1954, dopo la sentenza *Brown v. Board of Education*.¹¹

construction on the Constitution, Knopf, 1973; Kaczorowski, R., "Searching for the Intent of the Framers of the Fourteenth Amendment", *Connecticut L. Rev.*, 5, 1972-73, pp. 368 y ss.; Zuckert, M. P., "Congressional Power under the Fourteenth Amendment – The Original Understanding of Section Five", *Constitutional Commentary*, 3, 1986, pp. 123 y ss.; Sul diritto di voto ai membri della popolazione nera, Grofman, B., Davidson, C. (cur.), *Controversies in Minority Voting*, Washington, 1992 e sia consentito rinviare a Ceccherini, E., "Eguaglianza del voto e rappresentatività delle minoranze: recenti orientamenti giurisprudenziali negli Stati Uniti", *Quad. cost.*, 1997, pp. 311 y ss.

¹¹ Dworkin, R., *Taking Rights Seriously*, Harvard, 1977; Bass, J., *Unlikely Heroes: The Dramatic Story of the Southern Judges of the Fifth Circuit Who Translated the Supreme Court's Brown Decision into a Revolution for Equality*, Washington, 1981; Belknap, M. R., *Federal Law and Southern Order: Racial Violence and Constitutional Conflict in the Post-Brown South*, Atlanta, 1987; Button, J. W., *Blacks and Social Change: Impact of the Civil Rights Movement in Southern Communities*, Princeton, 1989; Carmines, E. G., Stimson, J. A., *Issue Evolution: Race and the Transformation of American Politics*, Princeton, 1989; Franklin, J. H. y Moss, Jr., A. A., *From Slavery to Freedom: A History of Negro Americans*, 6a. ed., Knopf, 1992; Kelly, A. H., "The Fourteenth Amendment Reconsidered: The Segregation Question", *Mich. L. Rev.*, 54, 1956, pp. 1049 y ss.; Levin, M., "Implications of Race and Sex Differences for Compensatory Affirmative Action and the Concept of Discrimination", *J. Soc. Pol. Ec. St.*, 15, 1990, pp. 175 y ss.; Williams, W. E., "Discrimination: The Law vs. Morality", *Cornell Journ. L. Publ. Pol.*, 13, 2003, pp. 111 y ss.; Hutchinson, D. L., "Unexplainable on Grounds Other Than Race: The Inversion of Privilege and Subordination in Equal Protection Jurisprudence", *Univ. Illinois L. Rev.*, 3, 2003, pp. 615 y ss.; White, J. V., "Forward: Is Civil Rights Law

La razza ha, comunque, spesso rappresentato un elemento di forte discriminazione. Infatti, non possono essere dimenticate le più recenti lotte della popolazione nera del Sudafrica contro l'*apartheid*, che, di fatto, ascriveva gli individui di pelle nera a una categoria di sub-cittadini, il cui *status* di inferiorità era enfatizzato anche dal *Mixed Marriages Act* e dalla sezione 16 dell'*Immorality Act* che proibiva relazioni intime interrazziali.¹²

Anche in Canada, si è assistito a una differenziazione di *status* fra popolazioni aborigene e bianca. La firma nel 1764 del Trattato di Niagara, con il quale veniva sancita un'alleanza fra la Corona britannica e le popolazioni indiane, prevedeva il riconoscimento di alcuni diritti per gli autoctoni finalizzati alla tutela e salvaguardia delle loro terre e tradizioni. Tuttavia, il Trattato non è stato in grado di rendere effettivo il principio di eguaglianza fra colonizzatori e tribù aborigene.¹³ In particolare, la vicenda relativa ai diritti politici sembra essere esemplificativa. Nella Nova Scotia fra il 1854 e il 1863 e nella British Columbia, nel 1866 due leggi apposite vietarono agli Indiani di votare. Nelle altre Province nessuna legge proibiva espressamente il diritto al suffragio e nel Basso e Alto Canada, talvolta, gli Indiani avevano fruito di questo diritto. Tuttavia, il suo esercizio era pesantemente limitato dal fatto che era riservato ai ceti abbienti, escludendo di fatto gli Indiani, che generalmente erano poveri o gestivano le loro proprietà su base comunitaria (secondo modi non riconosciuti dalla legge),

Dead?", *Louisiana L. Rev.*, 63, 2003, pp. 609 y ss.; id., "The Activist Insecurity and the Demise of Civil Rights Law", *ibidem*, p. 785; Réaume, D. G., *Discrimination and Dignity*, *ibidem*, pp. 645 y ss.; J. Devlin, "Louisiana Associated General Contractors: A Case study in the Failure of a State Equality Guarantee to Further the Transformative Vision of Civil Rights", *ibidem*, pp. 887 y ss.; Cloud, M., "Quakers, Slaves and the Founders: Profiling to Save the Union", *Mississippi L. Journ.*, 73, 2003, pp. 369 y ss.; Harris, D. A., "Using Race or Ethnicity as a Factor in Assessing the Reasonable of Fourth Amendment Activity: Description, Yes, Prediction, No", *ibidem*, pp. 423 y ss.; Gear Rich, C., "Performing Racial and Discrimination by Proxy and the Ethnic Identity: Future of Title VII", *New York Univ. L. Rev.*, 79, 4, 2004, pp. 1134 y ss.

¹² Sulla storia del Sudafrica, v. per tutti, Orrù, R., *La Costituzione di tutti*, Turin, 1998; Sparks, A., *Beyond the Miracle. Inside the New South Africa*, Chicago, 2003.

¹³ Mazza, M., *La protezione dei popoli indigeni nei paesi di common law*, Padova, 2004; Ceccherini, E., "Diritti individuali v. diritti comunitari", in Rolla, G. (cur.), *Lo sviluppo dei diritti fondamentali in Canada*, Milán, 2000, pp. 172 y ss.; Ead., "Los derechos de los pueblos indígenas: perfiles de constitucionalidad. Especial mención al caso canadiense", in Aparicio Wilhelmi, M. (cur.), *Caminos hacia el reconocimiento. Pueblos indígenas, derechos y pluralismo*, Girona, 2005, pp. 219 y ss.

non individuale.¹⁴ Gli Indiani poterono tornare a votare, a livello federale, nel 1960, mentre gli *Inuit* avevano acquisito questo diritto fin dal 1850, mentre a livello provinciale tra il 1949 (British Columbia) e il 1969 (Québec), tutti i nativi poterono fruire del diritto di voto.¹⁵

Oltre la razza, anche il genere per lungo tempo ha rappresentato motivo e giustificazione di pratiche discriminatorie. In questo senso, potremmo, infatti, ricordare le lotte di rivendicazione per un eguale trattamento delle donne nei confronti degli uomini, le quali hanno subito nel passato forti discriminazioni in molteplici ambiti.¹⁶

Basti pensare al caso relativo alla diversa valutazione da parte dell'ordinamento penale italiano dell'adulterio femminile rispetto a quello maschile, sul quale la Corte costituzionale, nella sentenza n. 64 del 1961 si espresse affermando:

Pur essendo unico, secondo una pura valutazione morale, il principio della fedeltà coniugale, tuttavia l'ordinamento giuridico non può del tutto prescindere, e di fatto non prescindere, dalle valutazioni che si affermano, spesso imperiosamente, nella vita sociale. E poiché è dato di esperienza comune che nella prevalente opinione, costituisce offesa più grave che la moglie conceda i suoi amplessi ad un estraneo, che non quella derivante da isolata infedeltà del marito, ne consegue quella diversità di situazione che esclude ogni carattere arbitrario ed illegittimo nella diversità di trattamento.

¹⁴ Gli stessi individui appartenenti alla tribù non dimostravano un particolare interesse per i diritti elettorali, tant'è che, quando con l'*Enfranchisement Act* del 1857 fu offerto loro l'acquisizione di quel diritto, in cambio della rinuncia allo *status* di indiano e dell'accettazione del principio di proprietà individuale della terra, siffatta proposta non trovò alcun consenso.

¹⁵ Codignola, L., "Il Nord America britannico, 1841-1867: una progettualità politica innovativa", in Dotoli, G. (cur.), *Prospettive di cultura canadese*, Fasano, 1999, p. 14.

¹⁶ Molyneux, M., *Women's Movements in International Perspective*, Basingstoke, 2000; Charles, N., *Feminism, the State and Social Policy*, Basingstoke, 2000; Bock, G., *La donna nella storia europea. Dal Medioevo ai giorni nostri*, Bari, 2001; Rothenberg, P. S., *Race, Class and Gender*, Basingstoke, 2000; Colgan, F., Ledwith, S., *Negotiating Gender Democracy*, Basingstoke, 2003; Passerini, L., Lyon, D., Borghi, L., *Gender Studies in Europe*, Firenze, 2002; Gelb, J., *Gender Policy in Comparative Perspective*, Basingstoke, 2003; Lister, R., *Citizenship: Feminist Perspectives*, Basingstoke, 2003; McLaughlin, J., *Feminist Social and Political Theory*, Basingstoke, 2003; Bryson, V., *Feminist Political Theory*, Basingstoke, 2003; Schneider, E. M., "Transnational Law as a Domestic Resources: Thoughts on the Case of Women's Rights", *New England L. Rev.*, 37, 2002-2003, pp. 689 y ss.

Tuttavia, in ragione di un mutato contesto sociale, il giudice costituzionale, nella sentenza n. 126 del 1968, ribaltò la sua precedente giurisprudenza sostenendo che

il principio che il marito può violare impunemente l'obbligo della fedeltà coniugale, mentre la moglie deve essere punita —più o meno severamente— risale ai tempi remoti nei quali la donna, considerata persino giuridicamente incapace, e privata di molti diritti, si trovava in stato di soggezione alla potestà maritale. Successivamente peraltro molto è mutato nella vita sociale e la donna ha acquisito pienezza di diritti, divenendo molto più intensa la sua partecipazione alla vita economica e sociale della famiglia e dell'intera collettività, fino al raggiungimento della parità con l'uomo. Invece il trattamento differenziato in tema di adulterio è rimasto immutato, nonostante in alcuni Stati di avanzata civiltà sia prevalso il principio della non ingerenza del legislatore in materia.

Inoltre, le donne furono escluse dalla sfera pubblica e per ciò non hanno goduto per molto tempo del diritto di voto, ovvero hanno fruito di salari e condizioni lavorative deteriori rispetto a quelle dei colleghi maschi e ancora si consentito una disciplina diversificata dei rapporti patrimoniali e civili fra marito e moglie all'interno della famiglia.¹⁷

In Italia, le donne hanno spesso subito discriminazioni in ordine ai rapporti successori, ai rapporti patrimoniali e ai rapporti personali in ambito familiare, dove tutte le loro manifestazioni si volentà erano subordinate all'assenso del marito. La previsione in Costituzione dell'art. 29 —che sancisce l'eguaglianza giuridica dei coniugi— non ha rappresentato un elemento ostativo alla permanenza di una legislazione antiparitaria. E', infatti, solo con la legge n. 115 del 1975 (di riforma del diritto di famiglia) è stato possibile configurare i rapporti coniugali sulla base di un'effettiva parità. La riforma impose un rapporto egualitario fra gli sposi nella direzione della famiglia in relazione sia ai rapporti personali che patrimoniali sia a quelli con i figli, la previsione dell'intervento del giudice in caso di contrasto tra loro nella direzione della vita familiare e l'abolizione della dote.¹⁸

¹⁷ Saraceno, C., "La struttura di genere della cittadinanza", *Dem. e dir.*, 1988, pp. 273 y ss.; Pedrazza Gorlero, M., "L'eguaglianza fra libertà e convivenza", in Carlassare, L. (cur.), *Principi dell'89 e Costituzione democratica*, Padova, 1991, pp. 97 y ss.

¹⁸ Garavini, S., "Donna, economia, società: cambiamento delle strutture ed evoluzione del costume", *Quaderni di rassegna sindacale*, n. 54/55, 1975, pp. 108 y ss.; Canu, R., "Quando le farfalle mettono le ali: osservazioni sull'ingresso delle donne nel lavoro dipendente", in *Ec. Lav.*, 39, 2, 2005, pp. 67 y ss.

Accanto alla sfera privata, l'ambito lavorativo ha tradizionalmente rappresentato un terreno favorevole per le discriminazioni nei confronti delle donne. Il trattamento differenziato in senso deteriore poteva estrinsecarsi sia nell'esclusione da alcune professioni ritenute inadatte alle caratteristiche fisiche e psicologiche degli individui di sesso femminile, che nella attribuzione di condizioni retributive e lavorative inferiori a quelle dei lavoratori maschi. Per quanto riguarda il primo aspetto, in Italia è stato necessario attendere la legge 9 febbraio 1963, n. 66, che ha finalmente consentito alle donne di accedere a tutte le cariche, professioni e impieghi pubblici, compresa la magistratura, con l'eccezione delle forze armate, settore in cui l'ingresso delle donne sarà consentito con la legge n. 331 del 2000.

Per quanto, invece, concerne il secondo profilo, la differenziazione salariale fra lavoratori e lavoratrici si è protratta per lungo tempo, nonostante la presenza nel testo costituzionale dell'articolo 37, che stabilisce che la donna ha gli stessi diritti e, a parità di lavoro, le stesse retribuzioni che spettano al lavoratore.¹⁹ In un primo momento, la norma costituzionale era stata interpretata come programmatica e non precettiva e anche quando l'orientamento giurisprudenziale e dottrinale si era pronunciato per la coercitività dell'articolo 37, Cost., l'eguaglianza retributiva era stata interpretata come parità di rendimento, confinando le lavoratrici a una "naturale" retribuzione inferiore.²⁰ Il primo passo verso la parità salariale è stato realizzato in Italia solo nel luglio 1960 con l'accordo sulla parità salariale nell'industria, tuttavia, è stato necessario attendere la legge n. 903 del 1977 per il divieto di qualsiasi discriminazione nel campo del lavoro fra uomini e donne sia per quanto concerne la retribuzione che le condizioni di lavoro.²¹

¹⁹ Assanti, C., "La parità nell'articolo 37", *Dir. lav.*, 1969, II; Ead. "Il lavoro e la Costituzione nella condizione complessiva della donna", in *Riv. giur. lav.*, 1989, I, pp. 167 y ss.; Ballestrero, M.V., "I diritti delle donne", *Pol. dir.*, 1990, pp. 123 y ss.

²⁰ Ballestrero, M. V., *Dalla tutela alla parità*, Bologna, 1979; Ventura, L., "Luci ed ombre dell'accordo interconfederale 16 luglio 1960 sulla parità di retribuzione", *Riv. giur. lav.*, 1961, pp. 50 y ss.; Pera, G., "Le condizioni della donna lavoratrice", *Foro it.*, 1967, V, pp. 66 y ss.; Riva Sanseverino, L., "Sulla traduzione positiva del principio di «parità di retribuzione per parità di lavoro»", *Iustitia*, 1959, pp. 277 y ss.; Di Bernardino, E., "Parità di retribuzione e parità di lavoro", *Riv. giur. lav.*, 1962, II, pp. 47 y ss.; Giugni, G., *Mansioni e qualifiche nel rapporto di lavoro*, Napoli, 1963, pp. 127 y ss.; Barbera, M., "L'evoluzione storica e normativa del problema della parità retributiva tra uomo e donna", *Lav. dir.*, 1989, pp. 34 y ss.

²¹ Ventura, L., *Il principio di eguaglianza nel diritto del lavoro*, Milán, 1984; Barbera, M., *Discriminazione ed eguaglianza nel rapporto di lavoro*, Milán, 1991; Cremonesi, C., Dondi, L., Mosconi Bernardini, P., Piccaluga D. (cur.), *Il lavoro delle donne e la leg-*

Successivamente, il legislatore interviene nuovamente nell'ambito del lavoro al fine di riequilibrare le condizioni di svantaggio delle donne. Infatti, negli anni novanta, il legislatore ha adottato due leggi dirette a favorire le pari opportunità fra uomini e donne: la legge n. 125 del 1991, "Azioni positive per la realizzazione della parità uomo-donna nel lavoro" e la legge n. 215 del 1992, "Azioni positive per l'imprenditoria femminile". In questo caso, la disposizione dell'art. 3, 2° c., relativamente all'eguaglianza sostanziale, ha costituito il titolo legittimante per il legislatore ordinario per l'introduzione nel nostro paese delle azioni positive, come strumento di promozione dell'eguaglianza fra i sessi.

Per la prima volta, il Parlamento italiano ha legittimato una disparità di trattamento basata su una caratteristica distintiva di un gruppo, al fine di promuovere l'eguaglianza sostanziale di tutti gli individui appartenenti a un gruppo. La caratteristica di genere, storicamente utilizzata a fini di esclusione, assurgeva a titolo legittimante per azioni di favore al fine di ripristinare un'eguaglianza concreta fra gli uomini e le donne.

L'eguaglianza formale cede il passo all'affermazione del principio di eguaglianza sostanziale; la stessa legge n. 125 del 1991, all'art. 1 stabiliva che «le disposizioni della legge ... hanno lo scopo ... di realizzare l'eguaglianza sostanziale fra uomini e donne... anche mediante l'adozione di misure, denominate azioni positive per le donne al fine di rimuovere gli ostacoli che di fatto impediscono la realizzazione di pari opportunità».

Il collegamento fra l'art. 3, 2° c. e l'adozione di azioni positive era evidente e anche la Corte costituzionale, nella sentenza n. 103 del 1999, chiamata a decidere sulla legittimità di alcune misure promozionali poste in essere in favore delle donne imprenditrici ha dichiarato che:

Le azioni positive, infatti, sono il più potente strumento a disposizione del legislatore, che, nel rispetto della libertà e dell'autonomia dei singoli individui, tende a innalzare la soglia di partenza per le singole categorie di persone socialmente svantaggiate —fondamentalmente quelle riconducibili

ge di parità, Roma, 1981; De Angelis, F., "La legge di parità uomo-donna nella prassi giurisprudenziale", *Dir. lav.*, 1990, I, pp. 40 y ss; Treu, T., "Commentario alla legge 9 dicembre 1977, n. 903", *Nuove leggi civ. comm.*, 1978. Dopo la legge n. 903 del 1977, il Parlamento italiano ha adottato un'altra legge (legge n. 125 del 1991, Azioni positive per la realizzazione della parità uomo-donna nel lavoro), finalizzata all'eguaglianza sostanziale fra uomini e donne: Gaeta, L. y Zoppoli L. (cur.), *Il diritto diseguale*, Turin, 1992; Catalini, P., *Eguaglianza di opportunità e lavoro femminile*, Napoli, 1992; *Pari e dispari*, Donne, Annuario 4, Milán, Franco Angeli, 1993.

li ai divieti di discriminazione espressi nel comma 1 dello stesso art. 3 (sesso, lingua, razza, religione, opinioni politiche, condizioni personali e sociali) — al fine di assicurare alle categorie medesime uno statuto effettivo di pari opportunità di inserimento sociale, economico e politico.

Nelle parole della Corte emerge un approccio sostanzialmente diverso a quello che fino a quel momento vi era stato nei confronti del problema delle discriminazioni: le *affirmative actions* si rivolgono ai gruppi e non ai singoli individui; la dimensione dell'intervento è collettiva, si rivolge a tutti coloro che possono vantare l'appartenenza al gruppo, a prescindere o meno della loro effettiva condizione di debolezza sul mercato del lavoro. La mera ascrivibilità al genere femminile consente automaticamente di inquadrare le donne come *minority by force* (cioè gruppo le cui caratteristiche distintive sono attribuite loro da una maggioranza, la quale ostacola il processo di integrazione) e costituisce il requisito legittimante a ottenere un trattamento di favore.²²

Non è questa la sede per evidenziare gli aspetti critici legati alle *affirmative actions*, evidenziati, non solo in Italia, ma anche e soprattutto negli Stati Uniti da dove hanno avuto origine, dove sia una parte della dottrina che della giurisprudenza della Corte suprema ha espresso perplessità sulla legittimità e sull'effettiva efficacia di tale strumento.²³ In particolare, si

²² Pariotti, E., "Riconoscimento delle identità culturali ed assetti costituzionali", *Dir. soc.*, 1997, p. 82; Gianformaggio, L., "Politica della differenza e principio di eguaglianza sono veramente incompatibili?", *Lav. dir.*, 1992, p. 193; Ainis, M., "Cinque regole per le azioni positive", *Quad. cost.*, 1999, pp. 359 y ss.; id., "Azioni positive e principio di eguaglianza", *Giur. cost.*, 1992, pp. 582 y ss.; D'Aloia, A., *Eguaglianza sostanziale e diritto diseguale. Contributo allo studio delle azioni positive nella prospettiva costituzionale*, Padova, 2002.

²³ Kolbo, K. O., "Leaving Bakke", *Drake L. Rev.*, 51, 2003, pp. 715 y ss.; Soto, S. D., "Responding to Attacks on Affirmative Action", *ibidem*, pp. 753 y ss.; Forsythe, K., "Racial Preference and Affirmative Action in Law School Admissions: Reactions from Minnesota Law Schools and Ramifications for Higher Education in the Wake of Grutter v. Bollinger", *Hamline J. Pub. L. & Pol'y*, 25, 2003, pp. 157 y ss.; Sedler, R. A., "Affirmative Action, Race and the Constitution: from Bakke to Grutter", *Kentucky L. Journ.*, 92, 2003-2004, pp. 219 y ss.; Snyder, S. G., "A Comment on the Litigation Strategy, Judicial Politics and Political Context which Produced Grutter & Gratz", *ibidem*, pp. 241 y ss.; Hammer White, R., "Affirmative Action in the Work Place: The Significance of Grutter?", *ibidem*, pp. 263 y ss.; Dameren, S. C., "Searching for a Calculus of Diversity: Teaching Tolerance", *New England L. Rev.*, 37, 2002-2003, pp. 1 y ss.; Sammon, C., "Affirmative Action in Admissions: Leveling the Playing Field or Unfair Reverse Discrimination?", *Ohio Northwestern Univ. L. Rev.*, 29, 2002, pp. 257 y ss.; Carleton Howell, R., "Affirma-

sottolinea come i profili premiali legati alle azioni positive sarebbero attribuiti a tutti coloro che appartengono a quel gruppo a prescindere da un loro impegno alla realizzazione di fini costituzionalmente garantiti.

A prescindere dai dubbi che si possono nutrire sull'utilizzo delle azioni positive, si deve sottolineare un altro aspetto riguardo all'ordinamento italiano e cioè che la legislazione era finalizzata a riequilibrare le situazioni di svantaggio di cui erano vittime le donne nel settore lavorativo sia subordinato che autonomo. Era, dunque, il settore lavorativo il terreno di elezione delle azioni positive.

III. IL RICONOSCIMENTO DEL DIRITTO DI VOTO ALLE DONNE

La differenza sessuale ha —come si è visto— sempre rappresentato un elemento discriminatorio nella gran parte degli ordinamenti. L'appartenenza al genere femminile imponeva una condizione di subalternità nella famiglia e —di conseguenza— anche nella società.²⁴ Tale situazione —sancita da specifiche norme— relegava le donne a una condizione di cittadinanza “dimidiata”. Tale situazione si è andata progressivamente riducendo nei singoli ordinamenti, contestualmente all'evoluzione della forma di stato che da liberal-borghese è divenuta costituzionale democratica, consentendo a tutti gli individui, a prescindere dalla lingua, dal censo, dal tasso di alfabetizzazione, dalla razza e anche dal sesso di poter accedere alla rappresentanza attraverso il suffragio.²⁵

Tuttavia, l'abrogazione delle norme nell'ordinamento che sancivano una condizione di subalternità delle donne non ha, però, prodotto un aumento significativo delle donne sulla scena politica. Tale situazione induce, inevitabilmente, a riflettere sulla qualità della democrazia del sistema. Infatti, nonostante le donne abbiano raggiunto la piena cittadinanza, rimangono ancora lontane dai luoghi delle decisioni politiche che riguardano l'intera comunità di consociati.²⁶

tive Action in Higher Education: Bakke Has Been Affirmed”, *North Carolina Central L. Journ.*, 26, 2003, pp. 38 y ss.

²⁴ Manco, A., *La donna nella società e nella famiglia: risposte a 100 quesiti inerenti il diritto di famiglia*, Roma, 2003.

²⁵ Sul tema del voto alle donne e i suoi relativi sviluppi, v. Palici di Suni, E., *Tra parità e differenza. Dal voto alle donne alle quote elettorali*, Turin, 2004.

²⁶ Carlassare, L., “L'integrazione della rappresentanza: un obbligo per le Regioni”, in Carlassare, L., Di Blasi, A. y Giampieretti, M. (cur.), *La rappresentanza democratica*

La difficoltà dell'affermazione di una piena rappresentanza delle donne negli organi di rappresentanza politica trova in parte una sua spiegazione nella storia che ha accompagnato il diritto delle donne al voto, la quale è stata irta di ostacoli.

Il suffragio femminile è, infatti, una conquista avvenuta in una fase successiva alla concessione di quello maschile. In Europa, il primo paese a concedere il diritto di voto alle donne è stata la Spagna, che lo ha fatto, formalmente, nel 1869. La maggior parte dei paesi del Vecchio continente lo ha attribuito dopo la Prima Guerra Mondiale, mentre altri, fra cui l'Italia, dopo la fine del secondo conflitto mondiale; mentre, nei paesi extra-europei, le donne hanno ottenuto il diritto all'elettorato attivo, nel 1902 in Australia, nel 1920 in Canada e Stati Uniti dopo l'approvazione del XIX emendamento.²⁷

Il diritto di voto alle donne in Italia fu riconosciuto nel decreto luogotenenziale del 10. febbraio 1945 n. 45 (G.U. 20 febbraio 1945, n. 22). Fino a quel momento sia lo Statuto albertino che il regime fascista avevano escluso le donne dal voto sia politico che amministrativo. Per quanto concerne quest'ultimo, il divieto era espresso in quanto in alcuni Stati, (come il Granducato di Toscana) poi annessi alla monarchia sabauda, le donne avevano il diritto di voto, per cui l'esclusione doveva essere espressa. Al contrario, per quanto riguarda le elezioni politiche, non vi era alcuna norma che introducesse tale divieto; anzi, l'art. 24 dello Statuto albertino sanciva che: "Tutti i regnicoli, qualunque sia il loro titolo e grado sono eguali dinanzi alla legge. Tutti godono dei diritti civili e politici e sono ammissibili alle cariche civili e militari, salvo le eccezioni determinate dalla legge".

nelle scelte elettorali delle Regioni, Padova, 2002, pp. 2 y ss.; Ead., "La rappresentanza femminile: principi formali ed effettività", in Bimbi, F. Del Re, A. (cur.), *Genere e democrazia*, Turin, 1997, pp. 195 y ss.

²⁷ Lanchester, F., "Voto: diritto di (dir. pubbl.)", *Enc. dir.*, Milán, XLVI, 1993, pp. 1115 y ss.; Beeton, B., *Women Vote in the West: The Suffrage Movement 1869-1896*, Nueva York, 1986; Breckinridge, P. S., "Woman Suffrage", *Cyclopedia of American Government*, vol. 3, Nueva York, 1914, pp. 694 y ss.; Dodge, A., "Women's Suffrage Opposed to Women's Rights", *Annals of the American Academy of Political and Social Science* 56, 1914, pp. 98 y ss.; Ostrogorski, M., *The Rights of Women: A Comparative Study in History and Legislation*, Londres, 1893; Sumner, H. L., *Equal Suffrage*, Nueva York, 1909; Williamson, C., *American Suffrage from Property to Democracy, 1760-1860*, Princeton, Nueva Jersey, 1960; Moussuz-Lavau, J., *L'évolution du vote des femmes*, 82, 1997, *Pouvoirs*, pp. 35 y ss.; Black, H., Erickson, L., "Women candidates and voter bias: do women politicians need to be better?", *Electoral Studies*, 22, 1, 2003, pp. 81 y ss.

Pertanto, la norma suprema dello Stato italiano non indicava il sesso fra le cause di esclusione dell'elettorato attivo e passivo. In ossequio a tale disposizione, neanche il testo unico 28 marzo 1895, n. 83 annoverava l'appartenenza al genere femminile come causa di esclusione dal voto. Infatti, alcune commissioni elettorali procedettero all'iscrizione di candidati di sesso femminile, causando però ricorsi di fronte alle Corti d'Appello e alla Suprema Corte di Cassazione. Molti giuristi sostennero la legittimità dell'esclusione delle donne dal voto. Vittorio Emanuele Orlando sostenne che il diritto di voto non poteva ascriversi alla categoria dei diritti politici e, perciò, in base all'art. 24 dello Statuto albertino estensibile anche alle donne, ma per un rapporto di specie a genere, rientrava fra i diritti politici che "concernono la rappresentanza e la vita dello Stato come organo imperante e sovrano".

Altri riconducevano la legittimità dell'esclusione a ragioni di ordine culturale e sociologico che relegavano le donne in una condizione di subordinazione generale dell'ordinamento. Inoltre, a fortiori si citava la Relazione Zanardelli di accompagnamento al disegno di legge sulle votazioni del 1880 (ma approvato nel 1882), nella quale si diceva riguardo alle donne che "pure riconoscendone cavallerescamente l'intelligenza ... sarebbe recare loro un cattivo servizio trascinandole in un'arena ove perderebbero la loro vera dignità, grazia e forza", qualora fosse accordato loro il diritto di voto. La naturalità delle cose aveva anche reso superfluo una positivizzazione dell'esclusione.

A tale situazione, come già detto, si è posto rimedio nel 1945, consentendo alle donne di partecipare alle prime consultazioni elettorali, dopo la fine del regime fascista, e al referendum istituzionale nel 2 giugno 1946.

La questione della rappresentanza femminile negli organi politici si riapre, però, sotto altre forme molti anni più tardi, quando emerge la consapevolezza che, a prescindere o nonostante vi sia un riconoscimento dell'eguaglianza formale nell'elettorato attivo e passivo delle donne, queste ultime non risultano proporzionalmente presenti fra gli eletti. In effetti, il riconoscimento dell'eguaglianza formale del diritto di voto non è in grado di assicurare un'adeguata rappresentanza del genere femminile nelle istituzioni rappresentative, nonostante le donne costituiscano (almeno in Italia) la maggioranza degli elettori con il 52%.

Nel passato, tale disallineamento numerico fra la quantità di votanti e le corrispettive elette era in parte spiegabile con il ruolo delle donne che pre-

valentemente erano relegate alla sfera domestica e marginalizzate nell'ambito pubblico. Tuttavia, anche questo dato, a seguito di alcune riforme legislative (v. *supra*) non è più rilevante, in quanto non esistono più nell'ordinamento italiano norme formalmente discriminatorie nei confronti delle donne.

Tale dato pone un problema riguardo, non solo alla qualità del sistema democratico che evidentemente non riesce a garantire appieno la partecipazione di tutti i cittadini ma anche relativamente all'affermazione del principio di eguaglianza sostanziale stabilito dall'art. 3, 2° c. della Costituzione, che impone alla Repubblica l'obbligo di rimuovere tutti gli ostacoli di ordine politico ed economico che possono impedire la piena partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, oltre che economica e sociale, del Paese.

Al fine di riequilibrare la rappresentanza femminile negli organi di rappresentanza politica e di dare attuazione al dettato costituzionale, il legislatore italiano ha inteso introdurre delle misure di sostegno nell'ambito della rappresentanza politica. Tale processo si è realizzato a seguito dell'introduzione nel nostro ordinamento delle azioni positive che —come affermato dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 103 del 1999— rappresentano lo strumento principe attraverso il quale implementare l'eguaglianza sostanziale *ex art. 3, 2° c. della Costituzione*.

Tuttavia, questo *iter* non ha proceduto in modo lineare, in quanto, immediatamente sono emerse delle perplessità rispetto alla legittimità dell'estensione delle azioni positive dall'ambito lavorativo a quello della rappresentanza politica. In un primo momento lo spostamento dell'ambito di applicazione di queste misure non è stato considerato legittimo dall'organo di giustizia costituzionale, il quale ha ritenuto che la rappresentanza dovesse obbedire a rigidi criteri di eguaglianza formale, escludendo di fatto qualsiasi intervento di sostegno in questo settore. Successivamente, due riforme costituzionali, finalizzate a superare le obiezioni della Corte, hanno ridato pieno fondamento a interventi premiali, che abbiano come obiettivo l'incremento delle donne negli organi di rappresentanza politica.

IV. LA LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE DELLE AZIONI POSITIVE

La Corte costituzionale interviene sulla questione relativa alla legittimità di azioni positive a seguito di alcuni ricorsi promossi in via incidenta-

le contro la legislazione elettorale degli anni novanta. Infatti, l'art. 5, c. 2, ultimo periodo della legge 25 marzo 1993, n. 81, riguardante le elezioni negli enti locali, indicava che, nelle liste dei candidati, per le elezioni dei consiglieri nei Comuni con popolazione inferiore ai 15.000 abitanti, nessuno dei suoi sessi poteva essere di norma rappresentato in misura superiore ai due terzi. Inoltre, la legge 4 agosto 1993, n. 277 aveva stabilito per le elezioni della Camera dei Deputati, che per quanto riguarda la predisposizione della lista dei candidati per il riparto dei seggi con il sistema proporzionale, i partiti dovevano indicare alternativamente un candidato di sesso maschile e femminile. In questo modo, un minimo di rappresentanza femminile veniva garantita in quanto la lista dei candidati era bloccata. Entrambi le leggi, compresa la legge 15 ottobre 1993, n. 415 che modificava la legge n. 81 del 1993, statuendo che «nessuno dei due sessi può essere rappresentato in misura superiore ai tre quarti dei consiglieri assegnati»,²⁸ rappresentavano l'ingresso delle azioni positive nell'ambito della rappresentanza al fine di riequilibrare la presenza delle donne nelle istituzioni rappresentative e obbedire così al mandato della Costituzione relativa all'art. 3, c. 2. In sostanza, si consentiva di conferire a soggetti di sesso femminile delle quote all'interno degli organi di rappresentanza politica.

Tale processo che aveva visto estendere le azioni positive dal settore lavorativo a quello che riguardava l'esercizio del diritto di voto, tuttavia, incontrò un ostacolo nell'esame della Corte costituzionale. Il Consiglio di Stato, infatti, sollevò il giudizio in via incidentale davanti alla Corte sostenendo il contrasto della norma della legge n. 81 del 1993 (la modifica della disposizione avvenuta con la legge n. 415 del 1993 era successiva al ricorso) che vietava la presenza nelle liste di un numero di candidati superiore ai due terzi appartenenti a un determinato sesso, per contrasto con l'art. 3, c. 1, l'art. 49²⁹ e l'art. 51, c. 1³⁰ della Costituzione.

La Corte costituzionale nella sentenza n. 422 del 1995 accoglie la questione sostenendo che sia l'art. 3, c.1 che l'art. 51, c. 1 della Costituzione,

²⁸ E che quindi facendo riferimento al numero dei consiglieri comunali da eleggere e, facendo coincidere la presenza massima dei candidati di un sesso con il numero minimo dei candidati da porre in lista, consente la presentazione di liste con candidatura di un solo sesso.

²⁹ "Tutti i cittadini hanno diritto di associarsi liberamente in partiti per concorrere con metodo democratico a determinare la politica nazionale".

³⁰ "Tutti i cittadini dell'uno o dell'altro sesso possono accedere ai uffici pubblici e alle cariche elettive in condizioni di eguaglianza, secondo i requisiti stabiliti dalla legge".

affermando che nell'accesso alle cariche pubbliche, si deve operare rigorosa applicazione del principio dell'eguaglianza formale per il quale "non può avere significato diverso da quello dell'indifferenza del sesso ai fini considerati". In definitiva, si afferma che per quanto riguarda l'accesso a incarichi rappresentativi deve essere affermata la piena eguaglianza fra i due sessi, non a caso l'art. 51, c. 1 della Costituzione, non si limitava a riconoscere questo diritto a tutti i cittadini, ma specifica anche "dell'uno e dell'altro sesso". Ora, se l'eguaglianza formale regola l'ambito dell'eleggibilità analogamente deve estendersi anche a quello della candidabilità. In questo senso, il giudice costituzionale afferma:

la possibilità di essere presentato candidato da coloro ai quali ... le diverse leggi elettorali, amministrative, regionali o politiche attribuiscono la facoltà di presentare liste di candidati o candidature singole..., non è che la condizione pregiudiziale e necessaria per poter essere eletto, per beneficiare quindi in concreto del diritto di elettorato passivo sancito dal richiamo primo comma dell'art. 51.

Individuando, quindi, un nesso strumentale fra la formulazione delle liste e l'esercizio dell'elettorato passivo, è evidente che si palesa incostituzionale l'introduzione di quote nelle liste elettorali, in quanto violerebbe l'eguaglianza formale invocata, in via generale dall'art. 3, c. 1 e in via speciale dall'art. 51, c. 1 del testo costituzionale.

Non riveste importanza il fatto, prosegue la Corte, che la formulazione legislativa sia in apparenza neutra, in quanto impedirebbe una sovrarappresentazione nelle liste sia di candidati di sesso maschile che femminile, questo perché si evince dall'intenzione del legislatore che l'obiettivo era quello di introdurre un'azione positiva volta a raggiungere una parità sostanziale fra i due sessi nell'accesso alle cariche pubbliche, richiamandosi all'art. 3, c. 2 della Costituzione. Il giudice delle leggi rifiuta, infatti, la sovrapposizione fra azioni positive nel settore lavorativo e quello relativo ai diritti politici. Infatti prosegue, affermando:

Ma se tali misure legislative, volutamente diseguali, possono essere certamente adottate per eliminare situazioni di inferiorità sociale ed economica, o, più in generale, per compensare e rimuovere le disuguaglianze materiali tra gli individui (quale presupposto del pieno esercizio dei diritti fondamentali) non possono invece incidere direttamente sul contenuto stesso di

quei medesimi diritti, rigorosamente garantiti in egual misura a tutti i cittadini in quanto tali.

In particolare, in tema di diritto all'elettorato passivo, la regola inderogabile stabilita dallo stesso Costituente, con il primo comma dell'art. 51, è quella dell'assoluta parità, sicché ogni differenziazione in ragione del sesso non può che risultare oggettivamente discriminatoria, diminuendo per taluni cittadini il contenuto concreto di un diritto fondamentale in favore di altri, appartenenti a un gruppo che si ritiene svantaggiato.

Il giudice costituzionale, inoltre, sottolinea che sussiste una differenza fra l'adozione di azioni positive finalizzate a rendere eguali le condizioni di partenza fra tutti i soggetti e il sistema utilizzato dal legislatore elettorale, il quale, invece, avrebbe optato per un modello di discriminazione alla rovescia, secondo il quale nell'impossibilità per alcuni soggetti appartenenti a un gruppo di fruire di un determinato bene, quest'ultimo verrebbe attribuito direttamente alla collettività svantaggiata. Tale meccanismo raggiungerebbe un fine paritario ma lascerebbe intatte le condizioni di svantaggio che hanno tenuto lontano da quel bene gli individui appartenenti a quel gruppo.³¹ Ma l'affermazione di una tutela preferenziale basata solo sul sesso sarebbe, come già affermato, esclusa dal disposto dell'art. 51, c. 1 della Costituzione.

La Corte costituzionale, quindi, nel 1995 dichiara la legittimità incostituzionale di qualsiasi strumento premiale nei confronti delle donne nell'accesso alle cariche elettive, non solo quello previsto dalla legge n. 81 del 1993 ma anche quello contenuto nella legge n. 277 del 1993, nella legge 25 febbraio 1995, n. 43, "Nuove norme per la elezione dei consigli delle regioni a statuto ordinario" e di tutte le altre norme delle leggi regionali che avevano previsto azioni positive in tal settore.³²

Sostanzialmente viene affermato che il legislatore non potrebbe intervenire con azioni positive al fine di attuare l'art.3, c. 2 della Costituzione, perché per quanto concerne la materia elettorale prevarrebbe l'eguaglianza formale.

³¹ Sull'accezione del termine "azione positiva", si veda: Borgogelli, F., "La tipologia delle azioni positive", in Gaeta, L. y Zoppi, L. (cur.), *op. cit.*, nota 21, pp. 80 y ss.

³² Brunelli, G., "L'alterazione del concetto di rappresentanza politica: leggi elettorali e «quote» riservate alle donne", *Dir. soc.*, 1994, pp. 546 y ss.; Ead., "Elettorato attivo e passivo (e applicazione estesa della illegittimità consequenziale) in due recenti pronunce costituzionali)", *Giur. cost.*, 1995, pp. 3272 y ss.; De Siero, U., "La mano pesante della Corte sulle «quote» nelle liste elettorali", *ibidem*, p. 3268.

L'orientamento espresso dalla Corte costituzionale sembra censurabile almeno da due punti di vista. Il primo riguarda l'equiparazione fra eleggibilità e candidabilità, per cui l'eguaglianza dell'art. 51, c. 1 si estenderebbe anche alle liste dei candidati, nelle quali non sarebbe possibile imporre una sovrarappresentazione di un sesso rispetto a un altro. Tuttavia, sembra di poter rilevare che l'art. 51 della Costituzione riguarda la sola facoltà di accesso alle liste elettorali e non configura un diritto a essere eletto.

Il secondo aspetto che sembra creare delle perplessità riguarda l'utilizzazione dell'intenzione del legislatore come elemento per dichiarare l'incostituzionalità della norma oggetto del ricorso. Infatti, il giudice costituzionale ha sostenuto che, nonostante la formulazione linguistica della disposizione fosse di tipo neutro —stabilendo che nessuno dei due sessi poteva essere presente all'interno delle liste in misura superiore ai due terzi— (e, quindi, poteva funzionare in senso biunivoco sia per i soggetti di sesso maschile che femminile), l'intenzione del legislatore era quella di introdurre una legislazione premiale nei confronti delle sole donne. Ma l'intenzione del legislatore è sempre stato utilizzato come criterio interpretativo *ad adiuvandum* e non come costitutivo per un'interpretazione della disposizione.

V. L'EQUILIBRIO DEI SESSI NELLA RAPPRESENTANZA POLITICA

La questione dell'equilibrio della rappresentanza dei due sessi nelle istituzioni rappresentative si ripropone qualche anno più tardi nella stagione costituente relativa alla riconfigurazione della forma di stato. Infatti, il problema del *deficit* di presenza delle donne negli organi di rappresentanza politica viene affrontato nelle leggi costituzionali n. 2 e n. 3 del 2001. Infatti la legge costituzionale 31 gennaio 2001, n. 2 di revisione degli Statuti delle Regioni ad autonomia speciale (Valle d'Aosta, Sardegna, Trentino Alto-Adige, Friuli Venezia Giulia e Sicilia) affida al legislatore regionale il compito di adottare misure idonee a promuovere l'equilibrio della rappresentanza elettiva fra i sessi;³³ e, analogamente, la nuova formulazione dell'art. 117, c. 7 della Costituzione (operata con la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 di riforma del Titolo V della Costituzione) attribuisce

³³ Chiara, G., "La «pari opportunità» elettorale dei sessi nella riforma degli Statuti regionali speciali", *Giur. cost.*, 2001, pp. 854 y ss.

alle leggi regionali il compito di promuovere la parità di accesso fra donne e uomini alle cariche pubbliche elettive.³⁴

A seguito delle riforme costituzionali, quindi, solo il legislatore regionale era legittimato ad adottare misure di favore nel campo elettorale, al fine di incrementare la presenza femminile negli organi di rappresentanza politica regionale. Al contrario, almeno formalmente, tale ipotesi era preclusa alla legislazione statale, evidenziando una significativa differenziazione fra l'ordinamento statale e quello regionale.

In questa ottica, era le articolazioni territoriali della Repubblica che si vedevano attribuito il compito di rimuovere gli ostacoli di ordine politico che di fatto impedivano la piena partecipazione delle donne alla sfera pubblica. L'introduzione nel nostro ordinamento di queste norme ha fatto pensare a molti che la modifica costituzionale fosse la strada al fine di mettere al riparo da censure costituzionali la legislazione promozionale elettorale delle Regioni.

E, infatti, così è stato, tant'è che la Corte costituzionale è stata chiamata nuovamente a pronunciarsi sul tema in relazione alla legittimità costituzionale di alcune disposizioni della legge regionale della Valle d'Aosta n. 3 del 2003.

La legge regionale valdostana, infatti, era stata oggetto di ricorso da parte del Governo nella parte in cui si disponeva l'invalidità delle liste elettorali, qualora non ricomprendessero candidati appartenenti ai due sessi. Pertanto, il Governo non censurava l'intento della Regione, che promuoveva un riequilibrio fra i sessi negli organi di rappresentanza politica, ma contestava che l'inottemperanza al dato legislativo ne costituisse una violazione, volendo far scadere la disposizione a norma programmatica, basandosi sull'interpretazione dell'art. 51, c. 1 emersa nella sentenza n. 422 del 1995.

La Corte nella sentenza n. 49 del 2003 ha dichiarato infondata la questione affermando che l'obbligo di presentare candidati di entrambi i sessi non viola l'art. 51, c. 1 della Costituzione, andando a incidere solo sulle liste e su coloro che le presentano:

³⁴ Califano, L., "Donne e rappresentanza politica: una riforma che riapre nuovi spazi", *Quad. cost.*, 2001, pp. 142 y ss.; Cartabia, M., "Il principio della parità tra uomini e donne nell'art. 117, c. 7", in Groppi, T. y Olivetti, M. (cur.), *La Repubblica delle autonomie*, Turin, 2001, pp. 112 y ss.; Gianformaggio, L., "La promozione della parità di accesso alle cariche elettive in Costituzione", in Bin, R., Brunelli, G., Pugiotto, A., Veronesi, P., *op. cit.*, nota 22, pp. 124 y ss.

Non è qui prevista, infatti, alcuna misura di “disuguaglianza” allo scopo di favorire individui appartenenti a gruppi svantaggiati, o di “compensare” tali svantaggi attraverso vantaggi legislativamente attribuiti.

Non vi è, insomma, nessuna incidenza diretta sul contenuto dei diritti fondamentali dei cittadini, dell’uno o dell’altro sesso, tutti egualmente eleggibili sulla base dei soli ed eguali requisiti prescritti. ...le disposizioni contestate non pongono l’appartenenza all’uno o all’altro sesso come requisito ulteriore di eleggibilità, e nemmeno di candidabilità dei singoli cittadini. L’obbligo imposto dalla legge e la conseguente sanzione di invalidità. Concernono solo le liste e i soggetti che le presentano.

In altri termini, le disposizioni in esame 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.

Tale vincolo negativo opera soltanto nella fase anteriore alla vera e propria competizione elettorale, e non incide su di essa. 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: tanto meno in quanto, nel caso di specie, l’elettore può esprimere voti di preferenza, e l’ordine di elezione dei candidati di una stessa lista è determinato dal numero di voti di preferenza da ciascuno ottenuti (*cfr.* articoli 34 e 51 della legge regionale n. 3 del 1993). A sua volta, la parità di chances fra le liste e fra i candidati della stessa lista non subisce alcuna menomazione.

Le “condizioni di parità” fra i sessi, che la norma costituzionale richiede di promuovere, sono qui imposte nella misura minima di una non discriminazione, ai fini della candidatura, a sfavore dei cittadini di uno dei due sessi.

Inoltre, la norma non andrebbe a intaccare

Il carattere unitario della rappresentanza che si esprime nel Consiglio regionale, non costituendosi alcuna relazione giuridicamente rilevante fra gli elettori dell’uno e dell’altro sesso e gli eletti dello stesso sesso.

E ancora la Corte ha riaffermato che

La misura disposta (dalle norme oggetto del ricorso) può senz’altro ritenersi legittima espressione sul piano legislativo dell’intento di realizzare la finalità promozionale espressamente sancita dallo statuto speciale in vista dell’obiettivo di equilibrio della rappresentanza.

In questa pronuncia, l'orientamento generale espresso dalla sentenza n. 422 del 1995 è stato completamente superato e, quindi, qualsiasi misura di favore nei confronti del genere femminile diventa legittimo, qualora si incida sulle caratteristiche della candidabilità.³⁵

A questo punto si poneva un problema relativo all'omogeneità del sistema: siffatti interventi erano legittimati sulla base della legge costituzionale n. 2 del 2001 relativamente alle Regioni speciali e, in prospettiva, per le Regioni ordinarie. Infatti, al di là delle interpretazioni più o meno estensive, queste norme si configurerebbero come norme speciali rispetto a quella generale dell'art. 51, c. 1 della Costituzione.

Al fine di ripristinare un equilibrio e un'armonia fra la prima parte della Costituzione concernente i diritti e i doveri dei cittadini (a cui appartiene l'art. 51, c. 1) e la seconda parte relativa all'articolazione territoriale dei poteri, è stata approvata un'ulteriore riforma della Costituzione che integra lo stesso art. 51, c. 1 Cost. Infatti, una riforma costituzionale ha aggiunto all'art. 51, c. 1 della Costituzione il disposto secondo il quale al fine di garantire che tutti cittadini dell'uno e dell'altro sesso possono accedere alle cariche elettive: «...la Repubblica promuove con appositi provvedimenti le pari opportunità tra donne e uomini».³⁶

In questo modo si sarebbe ricostituita una certa simmetria fra le cariche elettive a livello statale e a livello regionale, legittimando azioni di riequilibrio in qualsiasi competizione elettorale.

Ora se l'obiettivo dell'omogeneità nelle elezioni degli organi rappresentativi di qualsiasi livello territoriale si parli è stato raggiunto, la nuova formulazione costituzionale spinge ad alcune riflessioni.

La prima riguarda la disposizione che parla di provvedimenti e tale termine nel linguaggio giuridico fa riferimento a interventi della pubblica amministrazione e non interventi normativi.

Inoltre, il disposto dell'art. 51 è diverso da quello della legge costituzionale n. 2 del 2001 e dell'art. 117, c. 7 della Costituzione. Questi ultimi, infatti, parlano di promozione nella parità di accesso, mentre, l'art. 51 parla di pari opportunità. Sembra, quindi, di poter dire che la parità di accesso impone

³⁵ Montalti, M., "Il caso valdostano e l'attuazione dei «commi rosa» nelle Regioni a Statuto speciale", in Bin, R., Brunelli, G., Pugiotto, A., Veronesi, P., *op. cit.*, pp. 191 y ss.

³⁶ Brunelli, G., "La parità dei sessi nella rappresentanza politica: le questioni aperte", in Bin, R., Brunelli, G., Pugiotto, A., P. Veronesi, *op. cit.*, nota 32, pp. 13 y ss; Ainis, M., La riforma dell'art. 51 Cost. e i suoi riflessi nell'ordinamento, *ibidem*, pp. 25 y ss.

interventi relativi alla candidabilità di soggetti appartenenti a soggetti di sesso diverso, mentre le pari opportunità si riferiscono a interventi più generali e generalizzati che non sono circoscritti al momento elettorale ma che possono riguardare altre fasi e una pluralità di forme. Ad esempio, incentivi finanziari ai partiti politici che garantiscono una certa rappresentanza femminile all'interno delle proprie liste o dei propri organi statutari o che si rendono attivi in questi ambiti con iniziative con corsi, incontri ovvero forme di incentivazione nelle primarie dei partiti che cooptano donne etc.³⁷

VI. MECCANISMI E STRUMENTI FINALIZZATI ALLA PROMOZIONE DELLA PRESENZA DELLE DONNE NEGLI ORGANI DI RAPPRESENTANZA POLITICA

La vicenda italiana mostra come l'applicazione di azioni positive nell'ambito di rappresentanza politica sia possibile in presenza soltanto di un'espressione disposizione costituzionale. Infatti, in mancanza di questa, le norme richiamanti il principio di eguaglianza non sembrano essere sufficienti.

Volendo operare una classificazione fra gli strumenti posti in essere, a seguito delle riforme costituzionali, possiamo evidenziare tre ambiti di intervento: il primo riguarda le nomine dai vertici degli organi di rappresentanza politica; il secondo concerne l'accesso ai programmi di comunicazione politica; mentre l'ultimo investe gli organi legislativi.

Prima di proceder a una disamina delle misure legislative adottate negli ambiti indicati, è doveroso premettere che fino ad ora solo le autonomie regionali hanno adottato delle misure finalizzate alla promozione della presenza di donne negli organi di rappresentanza politica o in enti pubblici, mentre il parlamento nazionale non è stato in grado finora di far coagulare una maggioranza favorevole all'introduzione di norme di favore per le donne, anche se non sono mancati dei tentativi, di cui tenteremo di dare conto.

Per quanto concerne il primo ambito di intervento, in alcuni Statuti regionali più recentemente adottati, si richiama il Presidente della Regione alla ricerca di una presenza equilibrata fra i sessi sia per quanto riguarda le

³⁷ Frosini, T. E., *La modifica dell'art. 51 cost.: problemi e prospettive*, in <http://www.associazionedeicostituzionalisti.it/dibattiti>.

nomine dei componenti della Giunta che di enti od organi. In questo senso, si esprime l'art. 67 dello Statuto dell'Umbria, l'art. 43 dello Statuto di Piemonte, art. 45 dello Statuto della Regione Lazio, l'art. 7 dello Statuto della Regione Marche.

Più interessante sono invece, quelle norme che, afferiscono al secondo ordine di intervento e che impongono nella fase pre-elettorale un certo "tasso di visibilità" delle candidate.

In questo senso, si esprime la legge della Valle d'Aosta n. 3 del 2003, che impone l'obbligo di visibilità delle candidate nei programmi di comunicazione politica e nei messaggi autogestiti e l'art. 26 della Legge provinciale del Trentino n. 2 del 2003 sulla formazione delle candidature. Quest'ultima stabilisce che "Nella partecipazione ai programmi di comunicazione politica offerti dalle emittenti radiotelevisive pubbliche e private, nonché negli altri mezzi di comunicazione, durante la campagna elettorale per le elezioni del Consiglio provinciale, i soggetti politici devono garantire la presenza delle donne candidate alla carica di consigliere provinciale, in misura proporzionale alla presenza femminile nelle rispettive liste di candidati presentate per le predette elezioni.". Tuttavia, la rilevanza della norma risiede soprattutto nel secondo comma del predetto articolo, laddove si prevedono delle sanzioni, in caso di inottemperanza al disposto da parte dei partiti politici. Infatti, si dispone che l'inosservanza della norma "comporta l'obbligo, per il soggetto politico, di riequilibrio con la presenza di donne candidate nelle successive trasmissioni o spazi pubblicitari comunque denominati". E ancora, nel caso in cui il riequilibrio non sia possibile, l'inosservanza della predetta norma comporta, a carico del soggetto politico, la riduzione proporzionale degli spazi di propaganda previsti dall'articolo 2, comma 3, della legge 22 febbraio 2000, n. 28 (Disposizioni per la parità di accesso ai mezzi di informazione durante le campagne elettorali e referendarie e per la comunicazione politica). La sanzione è irrogata dal Comitato provinciale per i servizi radio-televisivi nell'ambito della sua attività di vigilanza".

Infine, il terzo ambito di intervento di riequilibrio della presenza femminile riguarda le candidature per gli organi legislativi. A livello regionale, alcune leggi elettorali esprimono un riferimento alla necessità della presenza di candidate donne nelle liste elettorali. In questo senso, si va da enunciati molto generici, come quello già citato della legge regionale n. 3 del 2003 della Valle d'Aosta e dell'articolo unico c. 6 della legge della Calabria sull'elezione del Presidente della Giunta e del Consiglio regionale

che richiamano il dovere che le liste elettorali devono comprendere candidati di entrambi i sessi — e pertanto in questo disposto anche solo una candidata garantirebbe l'ossequio alla norma — a disposti più precisi, come quello dell'art. 3, c. 3 della legge regionale della Puglia n. 2 del 2005 ovvero quello dell'art. 3 della deliberazione legislativa dell'11 gennaio 2005 della Regione Lazio che stabiliscono che nessuno dei due sessi può essere rappresentato in misura superiore ai due terzi dei candidati, così come l'art. 8, c. 4 della legge regionale Toscana. In questi ultimi casi, la previsione di una frazione numerica garantirebbe — almeno a livello teorico — una presenza di almeno un terzo di candidate.

Tuttavia, l'elemento di giudizio sull'efficacia o meno della norma si dovrebbe fondare sulla previsione di sanzioni in caso di violazione. In questa ottica, preme rilevare ad esempio che sia la legge della valle d'Aosta che quella della Calabria prevedono l'invalidità delle liste con candidati appartenenti a un solo sesso, mentre alle altre Regioni come Puglia e Lazio in caso di violazione del disposto prevedono la restituzione del rimborso delle spese elettorali, fino a un massimo della metà, in misura direttamente proporzionale ai candidati in più rispetto a quello minimo consentito.

Le Regioni — come già detto — si sono dimostrate più o meno sensibili alla tematica della parità di genere e seppur con qualche incertezza hanno adottato delle norme in tal senso. A livello statale, invece, non è stato possibile porre in essere interventi legislativi in questo senso. Eppure un disegno di legge in materia di pari opportunità tra uomini e donne nell'accesso alle cariche elettive della camera dei deputati e del senato della repubblica era stato approvato in Consiglio dei Ministri, tuttavia, il dibattito in aula si è subito rilevato difficoltoso e incerto e infatti il testo non è stato approvato. La proposta — a grandi linee — non si distaccava dagli orientamenti normativi espressi a livello regionale: infatti, stabiliva che nelle liste dei candidati nessuno dei due sessi potesse essere rappresentato in misura superiore ai due terzi.³⁸ Tuttavia, siccome i seggi sono attribuiti con un sistema proporzionale con lista bloccata, il testo imponeva l'obbligo per il quale ogni sesso non potesse essere rappresentato in una successione superiore a tre (per la prima elezione successiva all'approvazione della legge), mentre nella seconda elezione, la successione non poteva essere superiore a due

³⁸ E' necessario precisare che il disegno di legge stabiliva che l'obbligo era circoscritto alla prima e seconda elezione dopo l'approvazione della legge, per cui si trattava di norme transitorie.

candidati dello stesso sesso. Era prevista, inoltre, anche una sanzione consistente nella restituzione da un minimo del 10% a un massimo del 50% del rimborso delle spese elettorali. Tuttavia, il profilo maggiormente interessante riguarda la previsione in base alla quale la sanzione pecuniaria raddoppiava, qualora la proporzione o la successione non fossero state rispettate a causa di riconsiliazione o cancellazione di una candidatura ovvero di rinuncia alla candidatura. La *ratio* della norma si spiega con il fatto che i partiti avrebbero potuto ottemperare in sede di presentazione delle liste al disposto legislativo e poi, attraverso il meccanismo delle rinunce, favorire un candidato di un sesso rispetto all'altro.

VII. CONCLUSIONI

L'utilizzo della legislazione elettorale, quale azione positiva, come mezzo di garanzia di rappresentanza e visibilità dei gruppi, poggia sulla convinzione che in materia sia preferibile sostituire il principio costituzionale *one person, one vote* con quello della *mirror representation*: nella convinzione che, negli Stati formati da una pluralità di gruppi, i cittadini possono essere rappresentati adeguatamente soltanto da altri cittadini con i quali condividono eguali esperienze di genere, etniche, razziali o religiose.³⁹ Facendo riferimento a titolo esemplificativo a tre realtà profondamente diverse, si può richiamare l'esempio del Canada, degli Stati Uniti e del Regno Unito.⁴⁰

Nel continente nordamericano, l'*Aboriginal electoral district* canadese ha studiato specifiche proposte per assicurare la rappresentanza elettorale di rappresentanti dei popoli aborigeni, utilizzando lo strumento del *gerrymandering*. Quest'ultimo è un mezzo con il quale una legge disegna una circoscrizione elettorale, affinché un identificato gruppo (razziale, etnico, etc.) costituisca la maggioranza dell'elettorato e possa così eleggere un proprio candidato. In particolare, è stata proposta la creazione di sette circoscrizioni elettorali in cui la maggioranza del corpo elettorale era costituito in prevalenza da aborigeni. In questo modo, gli indigeni, ammesso che

³⁹ Sul punto v. la puntuale panoramica di Casonato, C., "Pluralismo etnico e rappresentanza politica: spunti per un'analisi comparata", in *Dir. pubbl. comp. eur.*, 1999, pp. 609 y ss.

⁴⁰ Sia consentito rinviare a Ceccherini, E., "Meccanismi istituzionali a garanzia delle identità culturali nelle recenti Costituzioni", *Dir. pubbl. comp. eur.*, 2001, p. 422.

votino in maniera uniforme, potrebbero ottenere il 3,4% dei seggi della Camera dei Comuni, che è una percentuale analoga alla loro consistenza nel paese (circa il 4%).⁴¹

In maniera non dissimile la legislazione statunitense con il *Voting Rights Act* del 1965 ha introdotto norme di favore nei confronti della minoranza nera, storicamente non adeguatamente rappresentata negli organi legislativi statali. In particolare, l'art. 5 della legge federale impone che qualsiasi mutamento nella legislazione elettorale di alcuni Stati⁴² debba essere previamente controllato o dall'*Attorney General* o da una speciale Corte distrettuale del Distretto di Columbia, al fine di impedire l'approvazione di norme che potrebbero limitare il diritto di voto delle minoranze razziali. Almeno in un primo momento, questo ha indotto gli Stati, attraverso l'utilizzo del *gerrymandering*, a disegnare circoscrizioni elettorali in cui le minoranze razziali costituissero la maggioranza degli elettori al fine di eleggere un proprio rappresentante (*majority-minority district*).⁴³

Inoltre, nel cuore del sistema maggioritario del Regno Unito – si può richiamare la previsione di un sistema proporzionale per l'elezione del Parlamento europeo nell'Irlanda del Nord per assicurare la rappresentanza di rappresentanti della minoranza cattolica.

⁴¹ Small, D., *Drawing the Map Equality and Efficacy of the Vote in Canadian Electoral Boundary Reform*, Toronto-Oxford-Montréal, 1991, pp. 315 y ss.; Casonato, C., *Minoranze etniche e rappresentanza politica: i modelli statunitense e canadese*, Trento, 1998.

⁴² Alaska, Alabama, Arizona, Georgia, Louisiana, Missipi, South Carolina, Texas e Virginia e alcune contee in California, Florida, Michigan, New Hampshire, New York, Carolina e South Dakota.

⁴³ Casonato, C., *Minoranze etniche e rappresentanza politica*, cit.; Su questo tema, la Corte suprema ha avuto un andamento oscillante, dapprima favorendo queste misure, anche a scapito di altre minoranze razziali presenti nelle circoscrizioni elettorali, poi ha richiamato i legislatori al rispetto del principio di non discriminazione in base alla razza, anche a fini premiali, ponendo in luce la dimensione individuale dell'elettore a scapito della sua appartenenza a una razza ben determinata, per poi tornare a una posizione meno rigida sul punto: Peacock, A. (cur.), *Affirmative Action and Representation: Shaw v. Reno and the Future of the Voting Rights*, Durham, 1998; Johnson, K. R., "The Struggle for Civil Rights: The Need for, and Impediments to Political Coalitions Among and Within Minority Groups", *Louisiana L. Rev.*, 63, 2003, p. 759; Bargen, D. J. A., "The Frequency of Redistricting in Nebraska and the Balance Between One Person One Vote and Electoral Stability: How Often is Too Often?", *Nebraska L. Rev.*, 82, 2003, p. 575; Jaynie, E., Leung, Page v. Bartels: "A "Total Effects" Approach to Evaluating Racial Vote Dilution Claims", in *L. & Inequality*, 21, 2003, p. 192; e sia consentito rinviare a Ceccherini, E., *Eguaglianza del voto*, cit., pp. 311 y ss.

Questa pluralità di interventi in ambito elettorale dimostrano la crescente attenzione nei singoli ordinamenti del problema della rappresentanza dei cittadini. Tuttavia, pur registrando con favore che si tratta di meccanismi finalizzati ad attuare concretamente il principio di eguaglianza sostanziale, non può sfuggire che implicitamente si riconosce che gli esponenti appartenenti alla maggioranza della popolazione (siano essi uomini, bianchi o quant'altro) non sono in grado di rappresentare adeguatamente persone appartenenti a gruppi diversi; ma in questo modo, l'idea degli eletti alle assemblee come rappresentanti dell'intera nazione lascia spazio al concetto di rappresentanza di interessi⁴⁴. Gli organi elettivi diventano un'arena in cui la rappresentanza «è intesa come riproduzione dei soggetti rappresentati o, per meglio dire, delle caratteristiche di questi»⁴⁵, si tratta di rappresentatività sociologica, cioè della «riproduzione di caratteri della popolazione quali il genere, lo status, la condizione professionale, l'etnia o l'appartenenza confessionale, ecc., ai quali corrispondono le articolazioni più salienti della struttura sociale».⁴⁶

Il rischio è che le differenze e le contrapposizioni finiscano per acuirsi piuttosto che diminuire e che, quindi, l'obiettivo delle legislazioni premiali venga completamente disatteso.

⁴⁴ Brunelli, G., *L'alterazione del concetto*, cit., nota 32, p. 566.

⁴⁵ Cotta, M., "Parlamenti e rappresentanza", in Pasquino, G. (cur.), *Manuale di scienza politica*, 1986, p. 286.

⁴⁶ *Ibidem*.