

XIV legislatura

**Pari opportunità  
nell'accesso alle cariche  
elettive**

dicembre 2005  
n. 828

ufficio ricerche sulle questioni  
istituzionali, sulla giustizia  
e sulla cultura

## INDICE

INTRODUZIONE .....	Pag.	1
1. Le norme costituzionali .....	"	3
2. Gli strumenti internazionali .....	"	4
3. La legislazione statale (e regionale) caducata dalla Corte Costituzionale e la legislazione statale vigente .....	"	5
4. La giurisprudenza della Corte Costituzionale: due orientamenti a confronto .....	"	8
5. La normativa di livello regionale in materia di pari opportunità nell'accesso alle cariche elettive .....	"	10
5.1 Regioni a Statuto speciale.....	"	10
5.2 Regioni a Statuto ordinario.....	"	12
6. La normativa in materia di pari opportunità nell'accesso alle cariche elettive in alcuni Stati europei .....	"	16
GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE		
• Sentenza n. 422/1995 .....	"	25
• Sentenza n. 49/2003 .....	"	37
DOTTRINA		
M. Ainis, <i>La riforma dell'art. 51 Cost. e i suoi riflessi nell'ordinamento</i> , in «La parità dei sessi nella rappresentanza politica», a cura di Roberto Bin, Giuditta Brunelli, Andrea Pugiotto, Paolo Veronesi, Torino, Giappichelli ed., 2003, pp. 25-38.....	"	51
E. Aranda Álvarez, <i>Discriminación por razón de sexo en el ámbito político: los problemas de las cuotas electorales</i> , in «Observatorio de género» .....	"	59
G. Brunelli, <i>Le «quote» riprendono quota? (A proposito di azioni positive in materia elettorale regionale)</i> , in «le Regioni», n. 3, Bologna, il Mulino, 2001, pp. 531-546 .....	"	81
G. Brunelli, <i>Pari opportunità elettorali e ruolo delle Regioni</i> , in <a href="http://www.forumcostituzionale.it/">http://www.forumcostituzionale.it/</a> .....	"	91
G. Brunelli, <i>Un overruling in tema di norme elettorali antidiscriminatorie</i> , in «le Regioni», n.5, Bologna, il Mulino, 2003, pp. 902-918.....	"	111

L. Califano, <i>Donne e rappresentanza politica: una riforma che riapre nuovi spazi</i> , in «Quaderni Costituzionali», n. 1/2001, pp. 140-142 .....	" 121
L. Carlassare, <i>La parità di accesso alle cariche elettive nella sentenza n. 49: la fine di un equivoco</i> , in «Giur. cost.», 2003, pp. 364-371 .....	" 125
A. Deffenu, <i>La parità tra i sessi nella legislazione elettorale di alcuni paesi europei</i> , in «Diritto pubblico», 2001, n. 2, pp. 609-652 .....	" 133
A. Deffenu, <i>Parità tra i sessi in politica e controllo della Corte: un revirement circondato da limiti e precauzioni</i> , in «le Regioni», n. 5, Bologna, il Mulino, 2003, pp. 918-929 .....	" 157
T.E. Frosini, <i>La modifica dell'art. 51 Cost.: problemi e prospettive</i> , 17 marzo 2003, in <a href="http://www.associazionedeicostituzionalisti.it/">http://www.associazionedeicostituzionalisti.it/</a> .....	" 163
S. Gambino, <i>Verso la democrazia paritaria... cavalcando le lumache</i> , in <a href="http://www.astrid-online.it/le-pari-op/SGambinoVerso-la-democrazia-parita.pdf">http://www.astrid-online.it/le-pari-op/SGambinoVerso-la-democrazia-parita.pdf</a> .....	" 167
L. Gianformaggio, <i>La promozione della parità di accesso alle cariche elettive in costituzione</i> , in «La parità dei sessi nella rappresentanza politica», a cura di Roberto Bin, Giuditta Brunelli, Andrea Pugiotto, Paolo Veronesi, Torino, Giappichelli ed., 2003, pp.74-78 .....	" 187
S. Mabellini, <i>Equilibrio dei sessi e rappresentanza politica: un revirement della Corte</i> , in «Giur. cost.», 2003, pp.372-384 .....	" 191
M. Montalti, <i>Il caso valdostano e l'attuazione dei «commi rosa» nelle Regioni a statuto speciale</i> , in «La parità dei sessi nella rappresentanza politica», a cura di Roberto Bin, Giuditta Brunelli, Andrea Pugiotto, Paolo Veronesi, Torino, Giappichelli ed., 2003, pp.191-198 .....	" 205
M. Montalti, <i>La rappresentanza dei sessi in politica diviene «rappresentanza protetta»: tra riforme e interpretazione costituzionale</i> , in «Le Regioni», n. 2/3, Bologna, il Mulino, 2003, pp. 491-531 .....	" 211
E. Palici di Suni Prat, <i>Le ragioni delle donne e le donne nelle Regioni</i> , in «Diritto Pubblico Comparato ed Europeo», n. 2, 2001, pp. 605-620 .	" 233
S. Panizza, <i>Una possibile soluzione alternativa (considerazioni sulla possibilità di attenuare il problema dello squilibrio nella rappresentanza politica dei sessi a partire dalle disposizioni in tema di finanziamento pubblico ai partiti e movimenti politici)</i> , in «La parità dei sessi nella rappresentanza politica», a cura di Roberto Bin, Giuditta Brunelli, Andrea Pugiotto, Paolo Veronesi, Torino, Giappichelli ed., 2003, pp.199-222 .....	" 249

A. Poggi, <i>Parità dei sessi e rappresentanza politica negli ordinamenti regionali</i> , in «La parità dei sessi nella rappresentanza politica», a cura di Roberto Bin, Giuditta Brunelli, Andrea Pugiotto, Paolo Veronesi, Torino, Giappichelli ed., 2003, pp. 124-147 .....	" 263
A. Poggi, <i>Modifiche istituzionali e rappresentanza femminile in Italia</i> , in <a href="http://www.diritto.it/vetrin_precedenti/08052003.html">http://www.diritto.it/vetrin_precedenti/08052003.html</a> .....	" 275

## **Introduzione**

Il presente *dossier* offre un compendio di normativa e giurisprudenza in materia di pari opportunità fra i sessi, con specifico riferimento al tema del riequilibrio della rappresentanza di genere nelle cariche elettive.

Sono illustrate in questa sede:

- le norme costituzionali e quelle contenute in leggi statali;
- le norme contenute in strumenti internazionali;
- la giurisprudenza costituzionale in materia;
- le norme statutarie e quelle contenute in leggi regionali;
- le norme previste dagli ordinamenti di alcuni Stati europei.

Tra gli allegati al *dossier* sono inoltre consultabili i testi integrali delle principali sentenze rese dalla Corte costituzionale e diversi articoli di dottrina in materia.

## 1. Le norme costituzionali

Nell'ambito della Costituzione repubblicana diverse disposizioni ineriscono, direttamente o indirettamente, alla materia delle pari opportunità fra i sessi (in generale, e con specifico riferimento all'accesso alle cariche elettive). Si citeranno di seguito tutte quelle sembrano poter rilevare, in maniera diretta o indiretta, allorché si affronta il problema del riequilibrio della rappresentanza di genere.

L'articolo 2 stabilisce che la Repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo (inteso come persona), sia come singolo, sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità. Tale norma potrebbe essere letta, per quanto rileva in questa sede, in combinato disposto con l'articolo 49 (nonché con l'articolo 3), ove si prevede che tutti i cittadini possano liberamente associarsi in partiti per concorrere con metodo democratico a determinare la politica nazionale.

L'articolo 3 stabilisce al primo comma che tutti i cittadini hanno pari dignità sociale e sono eguali davanti alla legge, senza distinzione di sesso, di razza, di lingua, di religione, di opinioni politiche e di condizioni personali o sociali (cosiddetto principio di eguaglianza formale); al secondo comma attribuisce alla Repubblica il compito di rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese.

L'articolo 48 stabilisce, tra l'altro, che il voto è libero.

L'articolo 51, come modificato dalla l. cost. 1/2003, stabilisce che tutti i cittadini dell'uno e dell'altro sesso possono accedere agli uffici pubblici e alle cariche elettive in condizioni di eguaglianza, secondo i requisiti stabiliti dalla legge; attribuisce inoltre alla Repubblica, al fine del perseguimento di detta eguaglianza nell'accesso ad uffici pubblici e cariche elettive, il compito di promuovere con appositi provvedimenti le pari opportunità fra i due sessi.

L'articolo 67 prevede che ciascuno parlamentare, oltre a esercitare le proprie funzioni senza vincolo di mandato, rappresenti l'intera Nazione.

L'articolo 117, co. VII, come modificato dalla l. cost. 3/2001, dispone che le leggi regionali rimuovano ogni ostacolo che impedisce la piena parità degli uomini e delle donne nella vita sociale, culturale ed economica, e promuovano inoltre la parità di accesso tra donne e uomini alle cariche elettive.

Vanno poi considerate le norme recate in materia dagli Statuti delle Regioni ad autonomia differenziata, a seguito delle modifiche introdotte dalla l. cost. 2/2001 (vedi *infra*, più diffusamente), norme peraltro di identico tenore che demandano alle leggi elettorali regionali il compito di promuovere condizioni di parità fra i sessi per l'accesso alle consultazioni elettorali (si noti che la formulazione è analoga, ma non identica a quella recata dall'art. 117, co. VII, Cost. in relazione

alle Regioni a Statuto ordinario; essa si differenzia per diversi profili anche dal testo dell'art. 51 Cost.).

## **2. Gli strumenti internazionali**

Vanno citate, con specifico riferimento alla materia delle pari opportunità fra i sessi nell'accesso alle cariche elettive, la convenzione sui diritti politici delle donne, adottata a New York il 31 marzo 1953 (ratificata dalla legge 326 del 1967), e la Convenzione sull'eliminazione di tutte le forme di discriminazione nei confronti della donna, adottata anch'essa a New York il 18 dicembre 1979 (ratificata dalla legge 132 del 1985).

Tali convenzioni internazionali prevedono per le donne il diritto di votare e di essere elette in condizioni di parità con gli uomini.

Si ricorda, al riguardo, che nell'ambito del novellato titolo V della parte seconda della Costituzione l'art. 117, co. I, stabilisce che la potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle Regioni nel rispetto degli obblighi internazionali.

Con riferimento all'ordinamento comunitario, l'art. 2 del Trattato Ce (come modificato dal Trattato di Amsterdam) annovera fra i compiti della Comunità quello di promuovere la parità fra uomini e donne.

L'art. 23 della Carta dei diritti fondamentali della Unione europea (cd. Carta di Nizza), stabilisce che: la parità fra donne e uomini deve essere assicurata in tutti i campi, compreso in materia di occupazione, lavoro e retribuzione; il principio di parità non osta al mantenimento o all'adozione di misure che prevedano vantaggi a favore del sesso sottorappresentato.

Tale norma, ancorché sprovvista al momento di forza cogente, potrebbe nondimeno spiegare un'influenza sulla interpretazione delle norme nazionali, posto che la Corte costituzionale ha riconosciuto alla Carta di Nizza carattere espressivo di "principi comuni agli ordinamenti europei" (cfr. sent. 135/2002).

Sempre in ambito comunitario, può essere ricordato un atto di indirizzo assunto dal Parlamento europeo, tramite il quale i partiti politici sono stati invitati a stabilire quote di riserva per le candidature femminili (risoluzione n. 169 del 1988). Al riguardo, la Corte costituzionale ha avuto modo di rilevare che è "significativo che l'appello sia stato indirizzato ai partiti politici e non ai governi e ai parlamenti nazionali, riconoscendo così, in questo campo, l'impraticabilità della via di soluzioni legislative" (sent. 422 del 1995).

Un successivo atto di indirizzo del Pe (risoluzione B5-0180/2000) ha sollecitato gli Stati membri a "adoperarsi attivamente per conseguire una più equa presenza di donne e uomini in tutte le istituzioni", lamentando la persistente "sottorappresentanza" delle donne nei settori chiave dell'agire politico, economico e sociale ed evidenziando come "l'applicazione di quote in quanto misura transitoria contribuisce a riequilibrare la partecipazione degli uomini e delle donne alla vita politica".

Da ultimo, nell'ambito della risoluzione del Pe sul seguito della Quarta Conferenza mondiale sulla piattaforma di azione per le donne, è stato considerato, per ciò che qui rileva, quanto segue:

- che quantunque le donne rappresentino più della metà della popolazione e dell'elettorato dell'Unione europea, esse continuano a essere sottorappresentate negli organismi decisionali, con alcuni Paesi membri che presentano una percentuale di donne deputato inferiore alla media mondiale del 15,6 %;
- che l'esperienza dimostra che almeno un terzo di donne elette rappresenta la soglia minima necessaria in tutti gli organi istituzionali per poter tenere pienamente conto degli interessi delle donne nella società e che il 50 % è un obiettivo giustificato per giungere alla democrazia paritaria.

Sulla base di dette considerazioni, nell'atto di indirizzo è stato introdotto l'invito ai partiti politici, sia a livello nazionale che europeo, a rivedere le loro strutture e procedure onde rimuovere tutti gli ostacoli diretti o indiretti alla partecipazione delle donne e ad adottare strategie adeguate per realizzare un maggiore equilibrio tra uomini e donne in seno alle assemblee elettive, comprese misure quali le quote.

### **3. La legislazione statale (e regionale) caducata dalla Corte Costituzionale e la legislazione statale vigente**

La legge 25 marzo 1993, n. 81, recante norme per l'elezione diretta del sindaco, del presidente della provincia, del consiglio comunale e del consiglio provinciale, all'articolo 5, comma 2 aveva previsto che nelle liste dei candidati al consiglio comunale nessuno dei due sessi potesse essere di norma rappresentato in misura superiore ai due terzi. Successivamente, con la legge 15 ottobre 1993, n. 415, articolo 2, la norma era stata modificata nel senso di prescrivere che nessuno dei due sessi potesse essere rappresentato in misura superiore ai due terzi dei consiglieri assegnati.

L'articolo 1 della legge 4 agosto 1993, n. 277, recante modifiche all'articolo 4, secondo comma, n. 2, ultimo periodo del D.P.R. 30 marzo 1957, n. 361 di approvazione del testo unico delle leggi recanti norme per l'elezione della Camera dei deputati aveva anche previsto, al fine di favorire la rappresentanza femminile negli organi elettivi, che le liste recanti più di un nome fossero formate da candidati e candidate, in ordine alternato.

Tali norme sono state sottoposte a giudizio di costituzionalità e la Corte Costituzionale, con sentenza n. 422 del 6 settembre 1995, ne ha dichiarato l'illegittimità per violazione degli articoli 3 e 51 (nella sua previgente formulazione) della Costituzione, che garantiscono l'assoluta eguaglianza fra i due sessi nella possibilità di accedere alle cariche pubbliche elettive, "nel senso



che l'appartenenza all'uno o all'altro sesso – ha affermato la Corte - non può mai essere assunta come requisito di eleggibilità e ne consegue che altrettanto deve affermarsi per quanto riguarda la candidabilità".

Dichiarando l'illegittimità costituzionale della norma impugnata (art. 5, comma 2, ultimo periodo della legge n. 81/1993, relativa alle liste di candidati ai consigli di comuni aventi popolazione non superiore a 15.000 abitanti), la Corte ha ritenuto di dover estendere tale dichiarazione di illegittimità all'art. 7, comma 1, ultimo periodo della stessa legge, che contiene l'identica prescrizione per le liste di candidati nei Comuni con popolazione superiore a 15.000 abitanti. Trattandosi di disposizioni contenenti misure analoghe in contrasto coi principi affermati sono state parimenti dichiarate costituzionalmente illegittime le nuove formulazioni degli stessi art. 5, comma 2, ultimo periodo, e art. 7, comma 1, ultimo periodo, introdotte dall'art. 2 della legge 15 ottobre 1993, n. 415. Ha ritenuto inoltre la Corte di dover fare ulteriore applicazione dell'art. 27 della legge n. 87 del 1953 nei confronti delle misure che prevedono limiti, vincoli o riserve nelle liste dei candidati in ragione del loro sesso; misure, introdotte nelle leggi elettorali politiche, regionali o amministrative ivi comprese quelle contenute in leggi regionali, la cui illegittimità costituzionale è stata ritenuta consequenziale per la sostanziale identità dei contenuti normativi, non potendo essere lasciati spazi di incostituzionalità (da cui sarebbero derivate incertezze e contenzioso diffuso) in materia quale quella elettorale, dove la certezza del diritto è di importanza fondamentale per il funzionamento dello Stato democratico".

Ne è conseguita la dichiarazione di illegittimità costituzionale anche delle seguenti norme:

- articolo 4, comma 2, n. 2, ultimo periodo del D.P.R. 30 marzo 1957, n. 361 (Testo unico delle leggi recanti norme per la elezione della Camera dei deputati), come modificato dall'art. 1 della legge 4 agosto 1993, n. 277;
- articolo 1, comma 6, della legge 23 febbraio 1995, n. 43 (Nuove norme per la elezione dei consigli delle Regioni a statuto ordinario);
- articoli 41, comma 3, 42, comma 3 e 43, comma 4, ultimo periodo, e comma 5, ultimo periodo, (corrispondenti alle rispettive norme degli articoli 18, 19 e 20 della legge regionale del Trentino - Alto Adige 30 novembre 1994, n. 3) del Decreto del Presidente della Giunta Regionale del Trentino - Alto Adige 13 gennaio 1995, n. 1/L (Testo unico delle leggi regionali sulla composizione ed elezione degli organi delle amministrazioni comunali);
- articolo 6, comma 1, ultimo periodo della legge regionale Friuli - Venezia Giulia 9 marzo 1995, n. 14 (Norme per le elezioni comunali nel territorio della Regione autonoma Friuli - Venezia Giulia, nonché modificazioni alla legge regionale 12 settembre 1991, n. 49);
- articolo 32, commi 3 e 4 della legge regionale Valle d'Aosta 9 febbraio 1995, n. 4 (Elezione diretta del sindaco, del vice sindaco e del consiglio comunale).

Comunque – ha osservato ancora la Corte Costituzionale – "è opportuno, infine, osservare che misure siffatte, costituzionalmente illegittime in quanto

imposte per legge, possono invece essere valutate positivamente ove liberamente adottate da partiti politici, associazioni o gruppi che partecipano alle elezioni, anche con apposite previsioni dei rispettivi statuti o regolamenti concernenti la presentazione delle candidature".

È tuttora vigente la legge 4 agosto 1993, n. 276, recante norme per l'elezione del Senato della Repubblica, che all'articolo 1 stabilisce che il Senato "è eletto a suffragio universale, favorendo l'equilibrio della rappresentanza tra donne e uomini".

Tra le disposizioni intese a promuovere la partecipazione attiva delle donne alla politica, va segnalata, nell'ambito della cosiddetta legislazione elettorale di contorno, la legge 3 giugno 1999, n. 157, "Nuove norme in materia di rimborso delle spese per consultazioni elettorali e referendarie e abrogazione delle disposizioni concernenti la contribuzione volontaria ai movimenti e partiti politici", che all'art. 3 impegna i partiti destinatari di fondi pubblici a riservarne una quota pari al 5% dei rimborsi ad iniziative volte ad accrescere la partecipazione femminile alla vita politica, con obblighi di rendiconto nell'ambito dei documenti contabili.

Da ultimo, a seguito dell'entrata in vigore del nuovo testo dell'art. 51 Cost., sono state approvate norme di livello ordinario atte ad implementare il principio delle pari opportunità fra i sessi nell'accesso alla carica di membro del Parlamento europeo. Con la legge n. 90 del 2004 è stato stabilito (art. 3) che nell'insieme delle liste circoscrizionali aventi un medesimo contrassegno, nelle prime due elezioni dei membri del Parlamento europeo spettanti all'Italia successive alla data di entrata in vigore della legge medesima, nessuno dei due sessi può essere rappresentato in misura superiore ai due terzi dei candidati (ai fini del computo sono escluse le candidature plurime; in caso di quoziente frazionario si procede all'arrotondamento all'unità prossima). La parte precettiva della norma è completata da disposizioni recanti sanzioni e incentivi di natura pecuniaria, che si inquadrano nel sistema dei rimborsi per le spese elettorali (comma 3 dell'art.3).

Va soggiunto che la stessa legge 90/2004 ha anche previsto, all'art. 5, che l'elettore possa manifestare, in ogni circoscrizione, non più di tre preferenze, rendendo omogenea la disciplina in materia<sup>1</sup> (la possibilità per l'elettore di esprimere delle preferenze è, come si dirà, un elemento tenuto in considerazione dalla Corte costituzionale nella sua giurisprudenza sulle cd. "quote rosa").

#### **4. La giurisprudenza della Corte Costituzionale: due orientamenti a confronto**

---

<sup>1</sup> Il testo previgente prevedeva che l'elettore potesse manifestare non più di tre preferenze nella prima circoscrizione, non più di due nella seconda, terza e quarta circoscrizione, ed una nella quinta circoscrizione.

Con specifico riguardo al tema delle pari opportunità nell'accesso alle cariche elettive, due sono le principali sentenze rese dalla Corte costituzionale: la n. 422 del 1995 e la n. 49 del 2003.

Con la prima sentenza, già citata nell'ambito del paragrafo precedente per dar conto dei suoi effetti caducatori su parte della legislazione ordinaria in materia, la Corte ritenne di accogliere una questione di legittimità costituzionale delle cosiddette "quote rosa", ovvero di quell'istituto volto ad assicurare che, nella presentazione delle candidature alle elezioni, nessuno dei due sessi possa essere pretermesso o rappresentato al di sotto di una data soglia.

Tale pronuncia fa fondamentalmente perno sulle seguenti argomentazioni:

- il principio di eguaglianza si pone innanzi tutto come regola di irrilevanza giuridica del sesso e delle altre diversità contemplate (cfr. art. 3), regola ribadita in termini di elettorato passivo, dall'art. 51, primo comma, Cost.;
- l'appartenenza all'uno o all'altro sesso non può essere assunta come requisito di eleggibilità, né di candidabilità, di talché è in contrasto con la Costituzione la norma di legge che impone nella presentazione delle candidature alle cariche pubbliche elettive qualsiasi forma di quota in ragione del sesso dei candidati;
- fra le cosiddette azioni positive intese a "rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini impediscono il pieno sviluppo della persona umana e la effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese", vanno comprese quelle misure che, in vario modo, il legislatore ha adottato per promuovere il raggiungimento di una situazione di pari opportunità fra i sessi. Ma se tali misure legislative, volutamente diseguali, possono certamente essere adottate per eliminare situazioni di inferiorità sociale ed economica, o, più in generale, per compensare e rimuovere le diseguaglianze 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 ad un gruppo che si ritiene svantaggiato.

In seguito, con la sentenza n. 49 del 2003, la Corte sembra aver rivisto il proprio orientamento, anche in considerazione del mutato quadro costituzionale di riferimento (alcuni fra i commentatori di tale pronuncia hanno parlato di vero e proprio *revirement* giurisprudenziale).

Va ricordato che, nel lasso di tempo intercorso fra le due sentenze, sono intervenute diverse modifiche costituzionali: la l. cost. 2/2001 ha stabilito che le regioni ad autonomia speciale debbono promuovere condizioni di parità di accesso alle consultazioni elettorali, al fine di conseguire l'equilibrio della rappresentanza dei sessi; la l. cost. 3/2001 ha stabilito che le regioni a statuto ordinario devono con le proprie leggi promuovere la parità di accesso tra donne e uomini alle cariche elettive; la l. cost. 1/2003 ha introdotto in Costituzione la norma per cui la Repubblica promuove le pari opportunità fra donne e uomini, al fine dell'accesso in condizioni di eguaglianza agli uffici pubblici ed alle cariche elettive.

Nell'ambito di tale mutato contesto ordinamentale, come si diceva, con la sentenza n. 49/2003 la Consulta ha ritenuto legittime alcune norme introdotte nella legislazione elettorale della Regione Valle d'Aosta, in virtù delle quali le liste elettorali devono comprendere candidati di entrambi i sessi, a pena di inammissibilità (*recte*: "invalidità"). Tali disposizioni erano state censurate dal Governo ricorrente per contrasto con gli articoli 3, primo comma, e 51, primo comma, della Costituzione.

La Corte ha motivato la sentenza di rigetto della questione di legittimità costituzionale basandosi sui seguenti, principali argomenti:

- 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 (tenuto anche conto del fatto che le liste non sono "bloccate");
- non può dirsi che la disciplina così imposta 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;
- neppure, infine, è intaccato il carattere unitario della rappresentanza elettiva 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.

Si noti che la Corte soggiunge che il vincolo introdotto dalla normativa regionale alla libertà dei partiti e dei gruppi che presentano le liste deve essere valutato "anche" alla luce di un quadro costituzionale di riferimento che si è evoluto rispetto a quello in vigore all'epoca della pronuncia invocata dal

ricorrente a sostegno della questione di legittimità costituzionale. Tale passaggio è parso a taluni adombrare che i mutamenti costituzionali intervenuti sono stati bensì importanti, ma non determinanti ai fini della pronuncia di rigetto, con ciò avvalorando la tesi del *revirement* giurisprudenziale sostenuta da una parte della dottrina.

Va altresì ricordato che la Corte dà anche rilievo al fatto che le norme in questione non valgono in alcun modo a preconstituire il risultato elettorale (condizionandolo al sesso dei candidati), in quanto, tra l'altro, esse sono inserite in un contesto ordinamentale in cui è ammesso il voto di preferenza.

Può essere utile segnalare in questa sede che alcune Regioni a Statuto ordinario, nell'ambito delle nuove leggi elettorali da esse approvate e già applicate (vedi *infra*, più diffusamente, il paragrafo 5.), hanno nondimeno coniugato il carattere bloccato delle liste con l'introduzione delle quote riservate.

Secondo la legge elettorale della Regione Lazio (L.R. 13 gennaio 2005, n. 2) la lista regionale (cd "listino"), pena la non ammissibilità, deve contenere in pari misura candidati di entrambi i sessi. Al riguardo, occorre ricordare che la disciplina generale (quella statale) prevede che il "listino" sia bloccato, e, non essendo espressamente disposto dalla legge regionale in maniera difforme, sembra che tale disciplina sia applicabile anche alle elezioni del Consiglio della Regione Lazio. Di talché, nella legislazione elettorale della Regione Lazio liste bloccate e quote riservate sembrano coesistere.

Tale coesistenza pare profilarsi anche nell'ambito della nuova legge elettorale della Regione Toscana (L.R. 13 maggio 2004, n. 25), che prevede espressamente che le liste siano bloccate e che, al contempo, in ciascuna lista provinciale non possano essere presentati più di due terzi di candidati dello stesso genere (a pena di possibile esclusione della lista).

## **5. La normativa di livello regionale in materia di pari opportunità nell'accesso alle cariche elettive**

Si illustrano di seguito, partitamente, le normative in materia delle Regioni a statuto speciale e di quelle di diritto comune. Per ogni Regione ci si sofferma prima sulle norme statutarie e, poi, su quelle di livello legislativo.

### **5.1 Regioni a Statuto speciale**

Per quanto riguarda gli Statuti delle regioni ad autonomia speciale, essi sono stati, come già ricordato, in parte modificati dalla legge costituzionale 31 gennaio 2001, n. 2, recante "Disposizioni concernenti l'elezione diretta dei presidenti delle regioni a statuto speciale e delle province autonome di Trento e di Bolzano". Tale legge costituzionale ha in particolare introdotto negli Statuti, tra l'altro, norme di identico tenore in materia di parità fra i sessi per l'accesso alle consultazioni elettorali.

L'art. 12 dello Statuto della Regione autonoma **Friuli Venezia Giulia**, (legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1 e successive modificazioni) attribuisce alla legge regionale il compito di determinare, tra l'altro, le modalità di elezione del Consiglio regionale, del Presidente della Regione e degli assessori, disponendo che, al fine di conseguire l'equilibrio della rappresentanza dei sessi, essa promuova le condizioni di parità per l'accesso alle consultazioni elettorali<sup>2</sup>.

Lo Statuto del **Trentino Alto Adige**, approvato con D.P.R. 31 agosto 1972, n. 670 dispone (art. 47), in linea con quello del Friuli Venezia Giulia, che la legge che disciplina l'elezione del Consiglio regionale deve promuovere le condizioni di parità per l'accesso alle consultazioni elettorali per conseguire l'equilibrio della rappresentanza dei sessi.

La legge della **Provincia autonoma di Trento** 5 marzo 2003, n. 2, che disciplina l'elezione del Consiglio e del Presidente provinciale, prevede (art. 25) che nella formazione delle candidature sia promossa la rappresentanza di entrambi i sessi. Dispone inoltre (art. 26) che nei programmi di comunicazione politica debba essere garantita da parte dei soggetti politici la presenza delle donne candidate alla carica di consigliere provinciale, in misura proporzionale alla presenza femminile nelle rispettive liste di candidati presentate per le relative elezioni, disponendo anche alcune sanzioni (obbligo di riequilibrio nelle successive trasmissioni o spazi pubblicitari e, in caso di inottemperanza ulteriore, riduzione proporzionale degli spazi di propaganda previsti dalla legge 28/2000 (cd. legge sulla *par condicio*).

In maniera identica alle norme statutarie innanzi citate recita l'art. 15 dello Statuto della Regione autonoma **Sardegna**, approvato con Legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3.

Anche l'art. 3 dello Statuto della Regione **Sicilia**, approvato con legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2, ricalca il disposto delle norme statutarie su citate.

Di recente è stata approvata una legge che ha modificato la legge n. 29 del 1951, che disciplina l'elezione dei deputati dell'Assemblea regionale, introducendo disposizioni relative alle pari opportunità nell'accesso alle cariche elettive; infatti la L.R. 3 giugno 2005, n. 7<sup>3</sup> dispone che, sempre al fine di perseguire l'equilibrio della rappresentanza fra i sessi, tutti i candidati di ogni

---

<sup>2</sup> Si ricorda che la sentenza della Corte Costituzionale n. 422 del 1995 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 6 della legge regionale 9 marzo 1995, n. 14 - recante "Norme per le elezioni comunali nel territorio della Regione autonoma Friuli Venezia Giulia, nonché modificazioni alla legge regionale 12 settembre 1991, n. 49" - nella parte in cui prevede che nelle liste dei candidati nessuno dei due sessi possa essere rappresentato in misura superiore ai due terzi dei consiglieri assegnati.

<sup>3</sup> Recante "Norme per l'elezione del Presidente della Regione siciliana a suffragio universale e diretto. Nuove norme per l'elezione dell'Assemblea regionale siciliana. Disposizioni concernenti l'elezione dei consigli comunali e provinciali"

lista regionale dopo il capolista devono essere inseriti secondo un criterio di alternanza tra uomini e donne; prevede inoltre che una lista provinciale non possa includere un numero di candidati dello stesso sesso superiore a due terzi del numero dei candidati da eleggere nel collegio. La legge prevede poi apposite verifiche a che tale disposto sia correttamente applicato, nell'ambito dell'esame che prelude alla decisione sull'ammissione delle liste.

L'art. 15 dello Statuto della **Valle d'Aosta**, approvato con Legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 4, dispone, al pari degli altri Statuti speciali, che, al fine di conseguire l'equilibrio della rappresentanza dei sessi, la legge che disciplina l'elezione degli organi di governo regionale debba promuovere le condizioni di parità per l'accesso alle consultazioni elettorali.

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

## **5.2 Regioni a Statuto ordinario**

La regione **Abruzzo** aveva approvato in doppia deliberazione il nuovo testo di Statuto, testo avverso il quale il Governo presentò ricorso. Malgrado una nuova deliberazione che recepiva le osservazioni del Governo, il testo è decaduto per la fine della legislatura.

La L.R. 13 dicembre 2004, n. 42, modificando la L.R. n. 1 del 2002, in materia di elezioni regionali, vi aveva inserito l'articolo 1-*bis*, in base al quale in ogni lista provinciale nessuno dei due sessi poteva essere rappresentato in misura superiore ai due terzi dei candidati.

La successiva L.R. 12 febbraio 2005, n. 9 ha quindi abrogato l'intera L.R. 42/2004, mantenendone il solo articolo in tema di pari opportunità, contestualmente modificato nel senso che la proporzione in base alla quale nessuno dei due sessi può essere rappresentato nelle liste provinciali sale dai due terzi al settanta per cento; tale disposizione è stata estesa anche alla formazione delle liste regionali<sup>4</sup>.

---

<sup>4</sup> La mancata entrata in vigore del nuovo Statuto ha comportato importanti conseguenze sulla nuova normativa regionale in tema di sistema elettorale. La legge n. 42 del 2004 è stata infatti impugnata dal Governo il 28 gennaio 2005 (unitamente alla legge elettorale della Regione Marche) perché, disciplinando in maniera organica il sistema elettorale regionale e prevedendo in particolare l'abolizione del cd. 'listino', non si sarebbe limitata ad incidere su aspetti di dettaglio, gli unici per i

Il nuovo Statuto della **Calabria**, approvato con L.R. 19 ottobre 2004, n. 25, pone la promozione della parità di accesso tra uomini e donne alle cariche elettive fra gli obiettivi a cui si ispira l'azione regionale (art. 2, c. 2, lett. d)); prevede l'istituzione di una Commissione per le Pari opportunità (art. 8) e specificatamente demanda alla legge regionale relativa al sistema elettorale la promozione della parità di accesso alle cariche elettive (art. 38).

La L.R. 7 febbraio 2005, n. 1 (*Norme per l'elezione del Presidente della Giunta Regionale e del Consiglio regionale*), richiamando gli articoli 51 e 117 Cost., prevede che le liste elettorali, a pena di inammissibilità, debbano comprendere candidati di entrambi i sessi.

Lo Statuto dell'**Emilia Romagna**, approvato con L.R. 31 marzo 2005, n. 13<sup>5</sup>, pone tra gli obiettivi della Regione "il perseguimento della parità giuridica, sociale ed economica fra donne e uomini e la rimozione degli ostacoli che impediscono la piena realizzazione di tale principio, compreso l'accesso alle cariche elettive" (art. 2, c. 1, lett. b)).

Al principio delle pari opportunità di accesso debbono inoltre ispirarsi le nomine degli assessori e le altre nomine di competenza del Presidente della Giunta (art. 43, c. 2).

Inoltre, la Commissione per le Pari Opportunità (istituita dall'art. 41) è chiamata, al pari delle Commissioni assembleari, alla valutazione preventiva della qualità e dell'impatto delle leggi (art. 53).

Pari opportunità nell'esercizio delle funzioni regionali ed equilibrio fra i sessi nelle nomine e designazioni degli organi regionali sono riconosciuti quali valori fondamentali a cui si ispira lo Statuto del **Lazio**, approvato con legge statutaria 11 novembre 2004, n. 1 (art. 6).

Alla legge elettorale è attribuito il compito di promuovere la parità di accesso tra uomini e donne, anche mediante azioni positive (art. 19, c. 2).

Una presenza equilibrata di donne è garantita nell'Ufficio di presidenza del Consiglio (art. 20, c. 2); nella composizione della Giunta deve essere poi assicurata un'equilibrata presenza dei due sessi, tale che il numero degli assessori appartenenti al medesimo sesso non sia superiore a undici su un massimo di sedici (art. 45, c. 1). Pari opportunità sono anche riconosciute nell'ambito dell'organizzazione regionale (art. 53, c. 4).

La L.R. 13 gennaio 2005, n. 2, con la quale sono state dettate disposizioni in materia di elezione del Presidente della Regione e del Consiglio Regionale,

---

quali la Consulta ha ammesso l'esercizio della potestà legislativa prima dell'entrata in vigore dei nuovi Statuti regionali.

Per questo successivamente la legge n. 42 del 2004 è stata abrogata dalla legge 12 febbraio 2005, n. 9, eccezion fatta per l'art. 1, comma 1, relativo alle c.d. "pari opportunità elettorali".

<sup>5</sup> Sullo Statuto emiliano il Governo ha presentato ricorso alla Corte Costituzionale per violazione del quadro costituzionale relativo al procedimento formativo dello statuto regionale: la Corte ha esaminato tale ricorso il 29 novembre 2005.



all'articolo 3 dispone che in ogni gruppo di liste (provinciali) nessuno dei due sessi sia rappresentato in misura superiore ai due terzi dei candidati. I movimenti e i partiti che non rispettino tale disposto sono tenuti a versare alla Giunta l'importo del rimborso per le spese elettorali di cui alla L. n. 157/1999, fino ad un massimo della metà, in misura direttamente proporzionale al numero dei candidati in più rispetto a quello massimo consentito. Il Presidente della Regione determina con proprio decreto l'ammontare della somma.

La lista regionale (cd "listino"), pena la non ammissibilità, deve prevedere la pari presenza numerica di candidati di entrambi i sessi (sul carattere "bloccato" della lista regionale e sulla sua coesistenza con l'istituto della quote, si veda quanto segnalato alla fine del par. 4.)

Lo Statuto della **Liguria** (approvato con Legge Statutaria 3 maggio 2005, n. 1) prevede che la Regione assicuri, con azioni positive, la pari opportunità in ogni campo tra uomini e donne (art. 2, c. 2, lett. b)), ivi incluso l'accesso agli incarichi interni dell'ente (art. 70).

Va qui ricordato che una più specifica norma a tutela delle pari opportunità nell'accesso alle cariche elettive era contenuta in una prima stesura del testo dello Statuto (si trattava dell'art. 14, che al comma 2 prevedeva che "la legge elettorale regionale assicura la rappresentanza in Consiglio di tutti i territori provinciali proporzionalmente alla popolazione residente e le pari opportunità per uomini e donne nell'accesso alle cariche elettive"). A seguito di ricorso del Governo, che impugnava il testo in relazione a diverse disposizioni, fra cui quella da ultimo citata, lo Statuto è stato riapprovato, ed è stata fra l'altro espunta la parte che vincolava la futura legge elettorale all'obbligo di assicurare "la rappresentanza in Consiglio di tutti i territori provinciali, proporzionalmente alla popolazione residente, e le pari opportunità per uomini e donne nell'accesso alle cariche elettive".

In base allo Statuto delle **Marche** (Legge Statutaria 8 marzo 2005, n. 1), le leggi regionali garantiscono parità di accesso alle cariche elettive e negli enti, negli organi e in tutti gli incarichi di nomina del Consiglio e della Giunta (art. 3, c. 2).

Gli assessori sono nominati dal Presidente della giunta, che deve garantire la rappresentanza di entrambi i sessi (art. 7).

La legge elettorale regionale (L.R. 16 dicembre 2004, n. 27) prevede che, a regime, in ogni lista provinciale nessuno dei due generi possa essere rappresentato in misura superiore ai due terzi dei seggi assegnati alla circoscrizione, pena l'inammissibilità (art. 9, c. 6), anche se in sede di prima applicazione (così è stato per le elezioni svoltesi nel 2005) la normativa prevede solo la rappresentanza di candidati di entrambi i generi nelle liste provinciali e

regionali, sempre a pena di inammissibilità (art. 25, come modificato dall'articolo 2 della L. R. 1 febbraio 2005, n. 5<sup>6</sup>).

Lo Statuto del **Piemonte**, approvato con Legge Regionale Statutaria 4 marzo 2005, n. 1, demanda alla legge regionale il compito di assicurare uguali condizioni di accesso tra donne e uomini alle cariche elettive, nonché negli enti, organi e in tutti gli incarichi di nomina del Consiglio e della Giunta (art. 13).

Lo Statuto della **Puglia** (L.R. 12 maggio 2004, n. 7) annovera la tutela delle differenze, anche di genere, fra i diritti fondamentali della persone (art. 3). La promozione della parità di accesso alle cariche elettive e pubbliche, allo scopo di favorire l'equilibrio della presenza fra generi, è demandata alla legge regionale (art. 6).

La legge elettorale regionale (L.R. 9 febbraio 2005, n. 2) stabilisce che in ogni gruppo di liste nessuno dei due sessi può essere rappresentato in misura superiore ai due terzi dei candidati (art. 3, c. 3). I movimenti e i partiti che non rispettino tale disposto sono tenuti a versare alla Giunta l'importo del rimborso per le spese elettorali di cui alla L. n. 157/1999, fino a un massimo della metà, in misura direttamente proporzionale al numero di candidati in più rispetto a quello massimo consentito. Il Presidente della Giunta determina con proprio decreto l'ammontare della somma.

Lo Statuto della **Toscana** (pubblicato sul BURT dell'11 febbraio 2005) riconosce fra le finalità prioritarie della Regione il perseguimento di un'adeguata rappresentanza di genere nei livelli istituzionali e di governo e negli enti pubblici (art. 4, c. 1, lett. f)).

La legislazione elettorale (L.R. 13 maggio 2004, n. 25) prevede che in ciascuna lista provinciale non possano essere presentati più di due terzi di candidati dello stesso genere (art. 8, c. 4) e che nelle candidature regionali<sup>7</sup>, quando le liste indichino due candidati, debba essere rappresentato ciascun genere (art. 10, c. 2). In caso di inosservanza di tali norme, l'Ufficio centrale circoscrizionale provvede ad escludere le liste dalla competizione elettorale (L.R. 23 dicembre 2004, n. 74, art. 5, c. 1).

Da notare che la legge elettorale toscana (diversamente dalla disciplina generale di matrice statale relativa alle liste provinciali, che vale come noto solo per le Regioni che non si diano una disciplina propria) non prevede l'espressione del voto di preferenza: la proclamazione degli eletti avviene secondo l'ordine di

---

<sup>6</sup> L.R. 1 febbraio 2005, n. 5 (B.U. 2 febbraio 2005, n. 12) "Norme relative alle elezioni regionali dell'anno 2005 - Modifica della legge regionale 16 dicembre 2004, n.27 "Norme per l'elezione del consiglio e del presidente della Giunta regionale". Tale legge è stata approvata dopo che il Governo ha impugnato, per motivazioni attinenti all'insegnamento della Corte costituzionale (sent. n. 196/2003) sui (limitati) poteri della Regione in materia elettorale prima dell'entrata in vigore dello Statuto, la precedente legge regionale n. 27/2004.

<sup>7</sup> Va segnalato che, nella legge elettorale toscana, non è prevista una lista regionale ("listino"), almeno come quella prevista dalla legge statale, ma "candidati regionali" che precedono nelle liste i candidati provinciali.

presentazione (art. 21; sul rilievo che la Corte costituzionale sembra annettere ai voti di preferenza, nella valutazione delle norme che delineano le cd. quote rosa, si rinvia a quanto segnalato in precedenza, *sub* par. 4.).

La normativa relativa alle elezioni c.d. "primarie" (L.R. 17 dicembre 2004, n. 70, art. 5, c. 2, 3, 5 e 6) prevede che le liste siano presentate in ordine alternato di genere; nelle liste dei candidati circoscrizionali alle elezioni primarie non possono essere presentati più dei due terzi di candidati dello stesso genere. Nel caso i candidati regionali siano due e i candidati alle elezioni primarie siano in numero pari, è presentato un identico numero di candidati per ciascun genere; se i medesimi candidati sono in numero dispari, i candidati di un genere possono al massimo raggiungere un numero superiore di un'unità rispetto all'altro genere. L'art. 15 (c. 3) della medesima legge prevede anche un incentivo ai soggetti che nella presentazione delle candidature alle elezioni regionali abbiano modificato le graduatorie dei candidati più votati alle primarie ai fini esclusivi del rispetto delle quote di genere previste dalla legge n. 25/2004, tramite la restituzione della cauzione di 5.000 euro prevista per la partecipazione alle primarie.

Il nuovo Statuto<sup>8</sup> dell'**Umbria** (L.R. 16 aprile 2005, n. 21) prevede che la Regione promuova, con appositi provvedimenti, pari condizioni per l'accesso alle cariche elettive (art. 7), demandando alla legge elettorale (art. 42, c. 3) la definizione di incentivi e forme di sostegno a favore del sesso sottorappresentato. Un presenza equilibrata di uomini e donne deve essere inoltre garantita all'interno della Giunta (art. 67, c. 4).

## **6. La normativa in materia di pari opportunità nell'accesso alle cariche elettive in alcuni Stati europei**

La riserva di quote per la rappresentanza femminile nelle assemblee elettive, e più in generale gli istituti volti al riequilibrio della rappresentanza di genere, sono stati argomenti estremamente dibattuti nei paesi europei; in diversi casi al dibattito hanno fatto seguito interventi normativi, di livello sia costituzionale che legislativo.

In **Francia**, la proposta di legge del 1982 di modifica al codice elettorale e al codice dei comuni e relativa all'elezione dei consiglieri municipali (divenuta poi legge n. 974 del 19 novembre 1982), a seguito di un emendamento di Gisèle Halimi, deputata socialista, approvato in Assemblea Nazionale, aveva introdotto nel Codice elettorale l'articolo 260 *bis*, che prevedeva che "le liste di candidati non potevano avere più del 75% di candidati dello stesso sesso". Tuttavia il Consiglio Costituzionale, con decisione n. 82-146 DC del 18 novembre 1982,

---

<sup>8</sup> Sullo Statuto della Regione Umbria il Governo ha presentato ricorso alla Corte Costituzionale per violazione dei criteri procedurali stabiliti dall'articolo 123 della Costituzione: la Corte ha esaminato tale ricorso il 29 novembre 2005.

depenne tale previsione in quanto incostituzionale: secondo il Consiglio, la qualità di cittadino comporta il diritto di voto e di eleggibilità identiche a tutti coloro i quali non siano esclusi per ragioni di età, di incapacità o di nazionalità, o per una ragione intesa a conservare la libertà di elezione o l'indipendenza dell'eletto e tali principi di valore costituzionale escludono qualunque divisione in categorie degli elettori e dei candidati. Una distinzione tra i candidati in ragione del sesso è pertanto contraria, secondo la decisione del Consiglio Costituzionale, a tali principi.

Una modifica della Costituzione è quindi intervenuta, su impulso del governo Jospin, con la legge costituzionale 8 luglio 1988, n. 569, che ha modificato gli articoli 3 e 4 Cost., statuendo, nello specifico, che la legge favorisce l'eguale accesso delle donne e degli uomini ai mandati elettorali e alle funzioni elettive.

Con successiva legge ordinaria (Legge n. 585 del 12 luglio 1999) sono state istituite, presso ciascuna assemblea, delegazioni parlamentari sui diritti delle donne e sull'uguaglianza di possibilità tra i sessi, con poteri consultivi e con lo specifico compito di informare le assemblee elettive della politica del governo in materia.

Infine, è intervenuta la legge n. 493 del 6 giugno 2000, che ha disciplinato l'eguale accesso degli uomini e delle donne alle cariche elettorali<sup>9</sup>, malgrado alcune censure di incostituzionalità da parte del Consiglio Costituzionale<sup>10</sup>. Tale legge ha lo scopo di assicurare la tendenziale parità numerica tra uomini e donne nelle candidature per le elezioni a scrutinio di lista e a rappresentanza proporzionale: infatti, nelle elezioni municipali (per i comuni sopra i 35.000 abitanti), regionali, del Senato (nei dipartimenti che comportano almeno 3 senatori) e del Parlamento Europeo, lo scarto su ogni lista tra il numero di candidati di ciascun sesso non può essere superiore ad uno; inoltre, le liste devono essere formate alternando un candidato per ciascun sesso.

Il rinnovo parziale del Senato svoltosi il 23 settembre 2001<sup>11</sup> è stata la prima occasione di applicazione della riforma; in tale ambito le nuove disposizioni hanno condotto ai seguenti risultati: mentre nel precedente rinnovo della serie B, risalente al 1998, erano state elette solo 7 senatrici per 102 seggi da assegnare, nel 2001 le donne elette sono salite a 22, passando così da una percentuale del 7,14 ad una del 22,44%<sup>12</sup>.

---

<sup>9</sup> Tale legge è stata seguita, a distanza di circa un anno, dalla legge 397 del 9 marzo 2001, relativa all'uguaglianza professionale tra uomini e donne, di modifica del Codice del Lavoro.

<sup>10</sup> Conseil Constitutionnel, Décision 2000-429.

<sup>11</sup> In questa data si sono svolte le elezioni per il rinnovo di un terzo dei senatori, nei dipartimenti della c.d. serie B (102 seggi).

<sup>12</sup> Bisogna sottolineare in proposito che il rinnovo parziale del 2001 era avvenuto con le regole stabilite nella legge n. 641 del 20 luglio 2000, relativa all'elezione dei senatori, che aveva allargato il sistema proporzionale ai dipartimenti che eleggevano da 3 senatori in su, contro i 5 ed oltre della precedente versione del *Code Electoral*: questa modifica aveva prodotto un squilibrio fra la parte eletta con il sistema proporzionale e quella eletta con il maggioritario. Si era infatti passati dal rapporto di 1/3 di senatori eletti con il sistema proporzionale prima del 2000 ai 2/3 dei seggi assegnati con tale sistema in virtù dell'applicazione della riforma del 2000. Questo squilibrio è stato considerato un impedimento alla rappresentazione fedele dell'insieme delle collettività locali da parte del Senato e per tale motivo è stata posta in essere un'ulteriore riforma (legge n. 697 del 30 luglio 2003, recante riforma dell'elezione

Inoltre, la legge 493 modifica il meccanismo di finanziamento pubblico dei partiti e dei gruppi politici al fine di incentivare le candidature femminili all'Assemblea nazionale. Va ricordato, infatti, che l'elezione della Assemblea nazionale avviene con sistema maggioritario a doppio turno, sistema al quale non si attaglia il meccanismo delle quote riservate: per questo il legislatore francese ha previsto una decurtazione del finanziamento pubblico per i partiti che superino lo scarto del 2 % fra candidate e candidati (a tal fine si effettua un conteggio ed una verifica a posteriori).

In **Belgio**, la legge 24 maggio 1994 di modifica al Codice elettorale prevedeva, per il rinnovo della Camera dei rappresentanti e del Senato e a decorrere dal 1° gennaio 1996, che nelle liste il numero dei candidati di uno stesso sesso non potesse essere superiore alla quota di due terzi sul totale: tale disposizione era prevista anche per l'elezione del Consiglio regionale vallone, di quello fiammingo, di quello della regione di Bruxelles, del Consiglio della Comunità germanofona, del Parlamento europeo, dei Consigli provinciali e dei Consigli comunali, con decorrenza dal 1 gennaio 1999.

Il parere del Consiglio di Stato emesso all'epoca della presentazione del disegno di legge relativo aveva sottolineato l'esigenza di dare alle disposizioni tendenti ad assicurare la presenza femminile nelle liste elettorali una base costituzionale. In quella occasione, il Consiglio di Stato aveva osservato come le regole per una presenza equilibrata di candidati dei due sessi e le sanzioni presenti nel disegno di legge potessero inficiare il diritto ad essere candidato e il diritto all'elettorato passivo: al proposito si era evidenziata l'opportunità di procedere ad una revisione della Costituzione per potervi introdurre, in modo espresso, il principio di una rappresentazione equilibrata di uomini e donne nelle liste elettorali. Per tale motivo, di recente sono state approvate due modifiche al testo costituzionale<sup>13</sup>, che intervengono sull'articolo 10 e aggiungono un comma all'articolo 11, garantendo rispettivamente l'uguaglianza fra uomini e donne, demandando alla legge la regolamentazione delle garanzie di uguale accesso ai mandati elettivi e pubblici e prevedendo la presenza di persone di sesso diverso nel Consiglio dei Ministri e nei governi delle Comunità e delle Regioni. La possibilità di introduzione di "ineguaglianze correttive" si evince inoltre dalla giurisprudenza della Corte di Arbitraggio belga, che le ha dichiarate possibili quando si constati un'ineguaglianza manifesta, quando si voglia perseguire la fine di tale diseguaglianza, quando le misure siano di natura transitoria e quando non ledano diritti altrui<sup>14</sup>. La riforma della Costituzione ha aperto la strada quindi

---

dei senatori) che, oltre a altre disposizioni, tende a ridurre il numero dei senatori eletti con il proporzionale a circa il 50% dell'effettivo totale del Senato (180 seggi).

Di conseguenza, a regime, la portata dell'applicazione dell'alternanza di genere sarà ridotta alla quota di seggi eletti con il proporzionale (circa la metà).

<sup>13</sup> Leggi 21 febbraio 2002 di modifica delle Costituzione, pubblicate nel *Moniteur Belge* del 26 febbraio 2002.

<sup>14</sup> Cfr. Chambre des Représentants de Belgique, *Révision de la Constitution. Révision du titre II de la Constitution, en vue d'y insérer un article nouveau relatif au droit des femmes et des hommes à l'égalité. Révision du titre II de la Constitution, en vue d'y insérer une disposition relative au droit*

all'approvazione di leggi finalizzate ad assicurare un'eguale presenza di uomini e donne nelle liste dei candidati alle elezioni, particolarmente in testa di lista.

A seguito della riforma costituzionale del 2002 sono state approvate una serie di leggi in materia di pari opportunità nella rappresentanza politica. Si tratta delle seguenti:

- Legge 17 giugno 2002, per assicurare una uguale presenza di uomini e donne sulle liste dei candidati alle elezioni del Parlamento europeo;
- Legge 18 luglio 2002, per assicurare una uguale presenza di uomini e donne sulle liste delle candidature alle elezioni delle Camere federali e del Consiglio della Comunità germanofona;
- Legge 13 dicembre 2003, recante diverse modifiche in materia di legislazione elettorale;
- Legge 5 maggio 2003, per garantire la presenza di persone di sesso diverso negli organi di governo della Comunità germanofona;
- Legge speciale 5 maggio 2003, per garantire la presenza di persone di sesso diverso negli organi del Governo fiammingo, del Governo della Comunità francese, del Governo vallone, del Governo della regione di Bruxelles-Capitale e fra i segretari di stato regionali della regione di Bruxelles-Capitale.

In particolare, la legge del 18 giugno 2002 ha modificato la disciplina del 1994, stabilendo una rappresentanza tendenzialmente paritaria dei due sessi all'interno delle liste (lo scarto tra i candidati dei due sessi non può essere superiore a uno) e prevedendo che i due primi candidati di ciascuna lista debbano essere di sessi differenti (la legge 17 giugno 2002, in riferimento alle elezioni del Pe, pone identica disciplina).

In **Germania**, nel 1994 è stata introdotta una disposizione costituzionale (art. 3, c.2 Cost.) secondo la quale lo Stato promuove la realizzazione effettiva dell'eguaglianza dei diritti fra i sessi, ed agisce per l'eliminazione delle disparità esistenti. Per favorire la rappresentanza femminile, inoltre, i partiti hanno provveduto ad inserire regole interne, nell'ambito dei rispettivi statuti.

Lo statuto dei Verdi, con specifico riferimento alle pari opportunità nell'accesso alle cariche elettive, ha introdotto per primo il sistema delle quote riservate, prevedendo che le liste elettorali siano formate alternando una donna e un uomo, e riservando alle donne i numeri dispari (quindi anche il capo lista). Lo statuto della SPD, riformato nel 2002, prevede che nelle elezioni al Parlamento europeo, al *Bundestag*, ai parlamenti dei *Länder* e nei comuni, nonché negli organi di partito, nessun sesso possa essere rappresentato in misura inferiore al 40 % dei posti; inoltre esso detta specifiche modalità per la formazione delle liste. Lo statuto della CDU prevede che le donne occupino almeno un terzo delle cariche negli organi di partito e che, nelle elezioni politiche, sia assicurata una

adeguata partecipazione femminile; in particolare, è previsto che le liste elettorali contengano almeno il 25 % di candidate.

In **Gran Bretagna** è stato approvato nel 2002 il *Sex discrimination (election candidates) Act*, la cui *ratio* è quella di permettere ai partiti politici di adottare, nell'ambito della selezione dei candidati per le consultazioni elettorali, misure volte a ridurre la disparità numerica fra eletti e di elette.

Va sottolineato che la summenzionata disciplina è facoltizzante, non prescrittiva, potendo i partiti politici decidere se e come pervenire a ridurre detta sperequazione.

Si segnala che tale intervento normativo origina dal giudizio *Jepson v. The Labour Party* reso da un *employment tribunal*. Secondo l'autorità giudiziaria la *section 13* del *Sex discrimination Act* del 1975 riguardava anche la selezione dei candidati svolta dai partiti politici e, di conseguenza, erano da ritenersi illegali, in assenza di norme di copertura, le azioni positive adottate dai partiti politici volte ad aumentare il numero dei candidati di sesso femminile.

Norme costituzionali volte alla promozione dell'eguaglianza fra i sessi nell'esercizio dei diritti politici e sociali si ritrovano nelle costituzioni del **Portogallo** (art. 109) e della **Finlandia** (art. 6).

In **Portogallo**, a seguito della revisione della Costituzione (1997), che ha previsto la possibilità di promuovere con legge la parità fra i sessi (art. 109 Cost.), un disegno di legge di iniziativa governativa che riservava quote di rappresentanza femminile nelle liste dei candidati alle elezioni europee e politiche è stato respinto nel marzo 1999 dall'Assemblea della Repubblica.

In **Finlandia**, primo paese al mondo ad introdurre l'elettorato femminile attivo e passivo (1906), oltre alla norma costituzionale, è stata la legge sull'eguaglianza, introducendo un sistema di quote (40%) per la rappresentanza femminile negli organi direttivi e collegiali dell'amministrazione pubblica, ad aver indirettamente contribuito anche ad un incremento della percentuale di donne elette.

In **Grecia**, la riforma costituzionale del 2001, che ha toccato una grande quantità di articoli, ha introdotto il principio delle pari opportunità, modificando l'articolo 116, il cui secondo comma ora recita: "L'adozione di misure positive per promuovere l'uguaglianza tra uomini e donne non costituisce discriminazione di sesso. Lo Stato provvederà all'eliminazione delle ineguaglianze attualmente esistenti, specialmente di quelle a danno delle donne."

Inoltre, la legge n. 2910 del 2 maggio 2001 ha introdotto, al livello delle elezioni locali (comunali e provinciali), un sistema di quote per le candidature di genere: la legge prevede che il numero dei candidati di ogni sesso corrisponda almeno ad un terzo del totale dei candidati in ogni lista.