

I NUOVI STATUTI REGIONALI:
STRUMENTI PER IL RIEQUILIBRIO DELLA
RAPPRESENTANZA

8 marzo 2003

Direzione Segreteria dell'Assemblea Regionale

A cura di: *Maria Rovero, Angelo Casolo, Tiziana Zaniolo*

Stage: *Elisabetta Bruna (laureanda in giurisprudenza)*

Indice

Premessa

1. *Excursus* storico
 - 1.1 Gli Stati Uniti e l'Europa pag. 1
 - 1.2 L'Italia pag. 7
2. Il principio di uguaglianza e la rappresentanza politica pag. 13
3. La sentenza della Corte costituzionale n. 422/1995 pag. 18
4. Dopo la sentenza della Corte costituzionale del 1995 pag. 22
5. I casi del Friuli-Venezia Giulia e della Valle d'Aosta pag. 29
6. La parità nei nuovi Statuti regionali pag. 32
7. Gli organismi di Parità e di Pari Opportunità pag. 38
8. Conclusioni alla luce della sentenza della Corte costituzionale n. 49 del 13 febbraio 2003 pag. 46

Appendice pag. 54

Bibliografia pag. 80

Premessa

Il presente volume ripercorre il lungo e complesso iter che, partendo dalle leggi finalizzate all'introduzione di politiche antidiscriminatorie nei confronti del genere femminile, culmina con le recenti riforme costituzionali, che hanno introdotto a livello nazionale e regionale il principio di pari opportunità in materia di elettorato passivo.

Le riflessioni svolte hanno tenuto conto del dibattito dottrinale che è seguito alla prima pronuncia della Corte costituzionale del 1995, della recentissima sentenza n. 49/2003 pubblicata il 13 febbraio u.s. e della nuova formulazione dell'articolo 51 della Costituzione.

Al riguardo, occorre precisare che il lavoro è stato redatto durante la fase di approvazione definitiva dell'articolo 51 e che pertanto si è tenuto conto esclusivamente della proposta di legge costituzionale di modifica di tale articolo, approvata in prima lettura dalla Camera dei Deputati il 7 marzo 2002.

1. *Excursus* storico

1.1 Gli Stati Uniti e l'Europa

L'interesse per le politiche antidiscriminatorie è nato negli Stati Uniti, paese in cui la presenza degli schiavi neri deportati costituiva una forte contraddizione con i valori di libertà e progresso a cui si ispirava la nuova società americana.

Infatti il catalogo dei diritti, il *Bill of Rights*, aggiunto al testo originario della Costituzione nel 1791, garantiva la libertà personale, di espressione, di religione, di culto e di riunione ma non l'eguaglianza, trattandosi di una prerogativa dei bianchi e non degli schiavi neri.

Solo nel 1865 venne abolita la schiavitù e, con il XIV emendamento del 1868, fu introdotta la clausola dell'*equal protection*: i neri non erano quindi più schiavi ma rimanevano comunque oggetto di un trattamento di segregazione, cioè trattamento differenziato, purché equivalente, secondo la dottrina del *separate but equal*¹.

Tale dottrina sopravvisse fino al 1954, anno in cui, in seguito a una decisione della Corte Suprema, la segregazione razziale non poté più essere disposta per legge ma rimase comunque talmente radicata nella società da sopravvivere nei fatti.

Per ovviare a tale situazione, a partire dagli anni '60, venne introdotta la politica delle c.d. azioni positive o *affirmative actions* che garantiva un trattamento privilegiato ai gruppi minoritari che avevano subito discriminazioni nel passato. Il fenomeno della segregazione, profondamente radicato nella società, non poteva essere contrastato solo con la previsione di una uguaglianza formale: era necessario operare in maniera incisiva attraverso una "discriminazione al contrario", come la definirono i suoi oppositori².

Si iniziò quindi, attraverso programmi di azioni positive, a riservare una certa percentuale di posti agli appartenenti alle minoranze³; la Corte suprema infatti, con

¹ Ciò si concretizzava nell'adozione, ad esempio, di carrozze ferroviarie o scuole separate per bianche e neri al fine di evitare disagi e conflitti.

² M. AINIS, *Cinque regole per le azioni positive* in *Quad. cost.*, 1999, 359.

³ Emblematico in tal senso è il caso Bakke del 1978. Si tratta della causa di uno studente bianco che non era stato ammesso alla Scuola di Medicina dell'Università della California Davis, perché la scuola aveva riservato 16 dei 100 posti disponibili per studenti dei gruppi di minoranza. L'argomento addotto da Bakke consisteva appunto nel fatto che, se non vi fossero stati quei 16 posti riservati alle minoranze, egli sarebbe stato ammesso avendo ottenuto punteggi più alti agli esami di ammissione rispetto agli studenti dei gruppi di minoranza ammessi: l'Università, di conseguenza, aveva violato i suoi diritti di uguaglianza. La Corte Suprema, con una sentenza particolarmente complessa, ha giudicato che l'Università avesse violato i diritti di Bakke, ma ha anche affermato la legittimità del fatto che le scuole e le Università prendessero in considerazione, come fattore di ammissione, la razza di coloro che chiedevano di essere ammessi. Secondo la Corte la razza può

alcune decisioni degli anni '80, sostenne la piena ammissibilità delle azioni positive come valido strumento per sradicare le discriminazioni razziali.

Le azioni positive, nate quindi con specifico riferimento alla questione razziale, si estesero anche alle discriminazioni sessuali: nell'unica decisione⁴ espressamente riferita alle azioni positive a favore delle donne la Corte riconobbe la possibilità di considerare il sesso tra i fattori rilevanti per l'assunzione, purché ciò avvenisse in misura moderata, flessibile caso per caso⁵.

L'orientamento attuale, invece, è del tutto contrario all'utilizzo delle azioni positive, come si ricava dal recente dibattito davanti alla Corte suprema⁶.

In Europa, essendo meno forti i problemi di ordine razziale, le azioni antidiscriminatorie sono state recepite come strumento di riequilibrio tra i generi.

In particolare, le politiche delle "pari opportunità" si sono sviluppate nella Comunità europea fin dalla sua costituzione con il Trattato di Roma del 1957 prevedendo il principio di pari retribuzione per uguale lavoro⁷. L'intento egualitario è stato perseguito utilizzando i diversi strumenti legislativi: programmi d'azione, direttive, raccomandazioni, risoluzioni e trattati. Successivamente i passi avanti sono stati evidenti benché il concetto di parità retributiva abbia incontrato forti resistenze fra i giuristi degli Stati membri, soprattutto negli anni '60.

Solo negli anni '70⁸ l'iniziativa comunitaria subisce un'accelerazione assicurando una efficacia diretta ed immediata dell'articolo 141 del Trattato CE negli

venire legittimamente presa in considerazione solo come un fattore aggiuntivo, ma non come fattore determinante in tali decisioni.

⁴ La questione si riferiva ad un piano di azioni positive adottato da una agenzia di trasporti, dove si prevedeva che, nelle promozioni a posizioni in cui le donne erano significativamente sottorappresentate, l'agenzia potesse considerare anche il sesso degli aspiranti. In quel caso una donna, Diana Joyce, fu promossa in luogo di un uomo, Johnson: entrambi i candidati erano ben qualificati per la promozione. La Corte ritenne che il piano dell'agenzia fosse moderato, flessibile e consentisse valutazioni da effettuare caso per caso, al fine di incrementare gradualmente la rappresentanza di minoranze di donne in E. PALICI DI SUNI, *Le ragioni delle donne e le donne nelle Regioni*, in *Diritto pubbl. comp. eur.*, 2001, 605 ss.

⁵ E. PALICI DI SUNI, Relazione al Seminario "Democrazia paritaria: modifiche dell'articolo 51 della Costituzione ed elaborazione degli Statuti regionali" 2-3 ottobre 2002, Ivrea.

⁶ In cui il Governo federale si è schierato contro le Università che riservano quote di iscrizioni a studenti neri.

⁷ Il testo dell'articolo 119 del Trattato di Roma istitutivo della Comunità europea del 25 marzo 1957 recita: "Ciascuno Stato membro assicura durante la prima tappa, e in seguito mantiene, l'applicazione del principio della parità delle retribuzioni fra i lavoratori di sesso maschile e quelli di sesso femminile per uno stesso lavoro". Tale trattato è rimasto in vigore fino al 30 aprile 1999; dal 1° maggio dello stesso anno è, invece, entrato in vigore il trattato di Amsterdam del 2 ottobre 1997 che ha modificato la numerazione degli articoli, introducendo anche alcuni elementi innovativi. Il nuovo testo dell'articolo 119, ora articolo 141, risulta il seguente: "Ciascuno Stato membro assicura l'applicazione del principio della parità di retribuzione fra i lavoratori di sesso maschile e quelli di sesso femminile per uno stesso lavoro o per un lavoro di pari valore".

Si segnala, inoltre, che l'articolo 137 del Trattato istitutivo della Comunità europea, come modificato dall'articolo 2 del Trattato di Nizza del 2001, prevede la "parità tra uomini e donne per quanto riguarda le opportunità sul mercato del lavoro ed il trattamento sul lavoro". Si segnala che il Trattato di Nizza è entrato in vigore il 1° febbraio 2003.

⁸ Corte di Giustizia CEE, 8 aprile 1976, causa n. 43/75, Defrenne contro Sabena in *Racc. GC*, 1976, 455.

ordinamenti degli Stati membri, previo intervento del legislatore comunitario in materia, arricchendo il principio di non discriminazione sempre più di nuovi contenuti.

Né si deve trascurare la giurisprudenza della Corte di Giustizia, la quale ha determinato i contenuti e gli ambiti di applicazione delle direttive in materia.

Constatato però che la sola previsione di una legislazione a favore della parità fra uomini e donne non era sufficiente ad eliminare, di fatto, gli elementi di ostacolo, il Consiglio europeo, nel 1984, ha emanato una raccomandazione allo scopo di favorire le c.d. “azioni positive“ volte ad assicurare uguali opportunità alle donne e agli uomini⁹.

Mentre il Trattato di Maastricht del 1992, all’articolo 6, non fa altro che riproporre il contenuto dell’articolo 119 (attuale articolo 141) del Trattato CEE, aggiungendo tuttavia la possibilità per gli Stati membri di adottare tutte quelle misure che consentono alle donne la rimozione degli ostacoli per la crescita della carriera professionale, è solo con il Trattato di Amsterdam del 1997 che viene ribadita la legittimità delle azioni positive come misure idonee a creare le condizioni per pari opportunità in ogni campo della vita, sociale, economica, politica e lavorativa¹⁰.

Contemporaneamente, negli anni ottanta e novanta, la Commissione della Comunità europea ha redatto una serie di programmi d’azione, definiti come insiemi di obiettivi programmatici rappresentanti i punti di riferimento di quanto disposto nei vari interventi di natura normativa, adottati o da adottare dagli organi e dagli Stati membri della Comunità europea; l’intento dei programmi d’azione è quello di contribuire, tramite lo strumento delle azioni positive, ad una progressiva realizzazione di pari opportunità tra uomini e donne¹¹.

⁹ Contemporaneamente all’emanazione della raccomandazione vengono adottati Programmi d’Azione con lo scopo di coadiuvare gli Stati membri nell’applicazione della normativa comunitaria.

¹⁰ Annamaria FASANO, Pietro MANCARELLI, *Parità e pari opportunità uomo-donna. Profili di diritto comunitario e nazionale*, Giappichelli Editore, Torino, 2001.

¹¹ Allo stato attuale sono stati redatti cinque programmi d’azione. Il primo programma d’azione (1982-1985), redatto con lo scopo di promuovere la parità di opportunità tra uomini e donne, si prefiggeva i seguenti obiettivi: il consolidamento dell’applicazione delle direttive, l’adozione di nuovi strumenti comunitari e la revisione delle legislazioni. L’entusiasmo con cui fu accolto il primo programma dalle istituzioni comunitarie e statali spinse la Commissione alla stesura del secondo programma d’azione (1986-1990) che rappresentò sostanzialmente una prosecuzione degli interventi del primo. Il terzo programma d’azione (1991-1995), nato nel contesto socio-economico di realizzazione del mercato unico, si pone invece i seguenti obiettivi: cura e sviluppo ulteriore delle disposizioni normative riguardanti la materia della parità di opportunità tra uomini e donne, misure di iniziative per l’integrazione delle donne nel mercato del lavoro, miglioramento della condizione generale della donna nella società.

Per il quarto programma d’azione vedere nota successiva.

Attualmente il quinto programma d’azione (2001-2005) prevede i seguenti obiettivi: promuovere e diffondere i valori e le pratiche sui quali si basa la parità tra le donne e gli uomini; migliorare la comprensione delle questioni connesse alla parità tra gli uomini e le donne, compresa la discriminazione diretta e indiretta basata sul sesso e la discriminazione multipla nei confronti delle donne, mediante un esame dell’efficacia delle

Particolare importanza riveste il quarto programma d'azione (1996-2000) redatto in seguito alla Quarta Conferenza mondiale sulle donne di Pechino del 1995 durante la quale si sono espresse in maniera dettagliata le iniziative da assumersi da parte dei governi, della comunità internazionale, delle organizzazioni non governative e del settore privato per eliminare le barriere che ostacolano il progresso delle donne¹².

Tale programma recepisce il concetto di differenza tra uomo e donna non nell'ambito di un confronto alla pari con l'uomo, ma sotto l'aspetto della considerazione di entrambi su piani diversi, date le naturali reciproche differenze. Inoltre la "politica di genere" si fa più incisiva con l'introduzione dei concetti di *empowerment*, cioè della presenza delle donne negli organi decisionali, e di *mainstreaming*, definito come "approccio globale che impone di considerare e analizzare tutti i programmi, tutte le politiche e tutte le azioni, al fine di tener conto sistematicamente delle differenze esistenti fra le condizioni, le situazioni e i bisogni delle donne e degli uomini"¹³. Il *mainstreaming* è quindi complementare alle azioni positive, che hanno una funzione importante nel promuovere la presenza delle donne nel contesto sociale e politico e nell'affrontare il problema della disparità di genere.

I vari Paesi europei hanno recepito in maniera diversa le indicazioni della Comunità e da una rapida rassegna risulta evidente come abbiano, di conseguenza, raggiunto diversi risultati.

Per ciò che riguarda la presenza femminile nelle istituzioni si rileva che, in alcuni Paesi europei, in particolare in Grecia, nonostante alcune norme garantiste presenti nella Costituzione, il numero di donne nei centri decisionali della vita politica e pubblica è assolutamente insufficiente; in altri, come in Gran Bretagna, a fronte di una discreta presenza femminile nelle istituzioni esiste un atteggiamento "assente" del Governo e sono solo le associazioni femminili a sottoporre il problema all'attenzione pubblica. Altri Paesi ancora, come Austria, Finlandia, Germania, Lussemburgo, Norvegia non hanno adottato provvedimenti legislativi specifici ma

politiche e delle pratiche, effettuandone un'analisi preliminare, seguendone l'attuazione e valutandone l'impatto; sviluppare la capacità dei soggetti di promuovere efficacemente la parità tra le donne e gli uomini, in particolare attraverso il sostegno allo scambio di informazioni e buone pratiche e al lavoro in rete a livello comunitario.

¹² Nel quarto programma d'azione (1996-2000) vengono fissati alcuni obiettivi. In relazione ad azioni nella politica sociale: acquisizione di poteri e responsabilità (*empowerment*), integrazione del punto di vista di genere nelle politiche governative (*mainstreaming*), analisi dei dati e valutazione d'impatto, formazione e una cultura della differenza di genere, prevenzione e tutela della salute, prevenzione e repressione della violenza, cooperazione e relazioni internazionali. In relazione alla politica del lavoro: politiche di sviluppo e di promozione dell'occupazione, valorizzazione della professionalità e della imprenditorialità femminile, politiche dei tempi, degli orari e dell'organizzazione del lavoro.

¹³ Annamaria FASANO, Pietro MANCARELLI, *Parità e pari opportunità uomo-donna. Profili di diritto comunitario e nazionale*, cit., 45.

sono intervenuti tramite strumenti alternativi quali seminari, campagne di informazione e sensibilizzazione, anche con la concessione di fondi, oppure la creazione di appositi organismi di monitoraggio ed intervento a tutti i livelli.

Negli ultimi anni, inoltre, i Paesi la cui Costituzione non prevedeva alcun riferimento al principio della parità sono intervenuti con l'inserimento di norme specifiche; in Portogallo, in particolare, con la riforma costituzionale del 1997, è stata introdotta una norma che dichiara essere compito fondamentale dello Stato promuovere l'eguaglianza fra uomini e donne. E' stata, quindi, introdotta con legge ordinaria una formula che prevede di inserire in ogni lista elettorale almeno il 33,3% di candidati di uno dei due sessi.

In alcuni Stati europei, invece, si è deciso di intervenire in maniera più pregnante prevedendo riserve di quote elettorali. Ad esempio, in Belgio già dal 1994 è in vigore una legge che stabilisce che in tutte le liste elettorali non possono essere rappresentate più di una certa percentuale di candidati dello stesso sesso, riservando così una quota al sesso sottorappresentato. La legge elettorale belga presenta una particolarità: la quota di riserva non è stabile, ma variabile, nel senso che con passare degli anni è destinata ad aumentare¹⁴.

In Spagna si discute se introdurre nel sistema elettorale delle quote riservate alle donne ed in particolare se sia sufficiente una legge elettorale ordinaria o se invece sia necessario farla precedere da una riforma costituzionale, per evitare una possibile dichiarazione di incostituzionalità. I partiti spagnoli hanno in ogni caso anticipato la possibile introduzione di quote nelle liste elettorali modificando i propri statuti.

Anche in Finlandia, Germania, Norvegia e Irlanda le quote sono previste solo a livello di organizzazione interna dei partiti.

Un caso a parte è rappresentato dalla Svezia in quanto il principio di parità, sancito dalla Costituzione, riscuote un generale consenso politico e sono le stesse caratteristiche della società svedese a porre minori ostacoli alla partecipazione femminile alla vita politica.

L'esperienza più significativa è comunque quella francese; il primo tentativo di introdurre una quota di riserva a favore delle donne risale al 1982 quando il Parlamento francese approvò una legge che modificava le modalità di elezione dei Consiglieri municipali e che prevedeva che le liste elettorali (liste bloccate) per l'elezione dei Consigli nei Comuni con più di 3500 abitanti non potessero indicare

¹⁴ Nel 1996 la quota di riserva nelle liste elettorali era del 25%, mentre per le elezioni del 1999 è stata aumentata al 33%; nelle previsioni del Governo belga intorno al 2010, 2015 le donne dovrebbero occupare circa il 40% dei seggi in Parlamento.

più del 75% dei candidati dello stesso sesso. L'organo di giustizia costituzionale francese dichiarò l'incostituzionalità¹⁵ di tale previsione in base al combinato disposto dell'articolo 3 della Costituzione e dell'articolo 6 della "Dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino" del 1791¹⁶. Tale decisione produsse un effetto "paralizzante" nei confronti del Parlamento francese che non intervenne sul tema della parità fra uomini e donne fino al 1998. In tale data il legislatore, oltre a introdurre una quota di riserva, stabilì che ciascuna lista assicurasse la perfetta parità fra i candidati di sesso maschile e femminile. Nuovamente però il Consiglio, con le stesse motivazioni, dichiarò incostituzionale la legge¹⁷. L'unico modo per rimuovere l'ostacolo della dichiarazione di incostituzionalità era una riforma di rango costituzionale che giustificasse l'introduzione di azioni positive nella disciplina elettorale. Infatti l'8 luglio del 1999 il Parlamento approvò, a larghissima maggioranza, la legge costituzionale n. 99-569 aggiungendo un comma all'articolo 3¹⁸ e prevedendo l'eguale accesso delle donne e degli uomini ai mandati elettorali e alle cariche elettive. Inoltre, l'articolo 4¹⁹ affida ai partiti il compito di contribuire alla realizzazione del principio enunciato nell'ultimo comma dell'articolo 3, alle condizioni stabilite dalla legge.

Con la legge n. 2000-493 del 6 giugno 2000 è stata data attuazione ai principi contenuti nell'articolo 3 della Costituzione, modificando le norme concernenti la presentazione delle liste elettorali e prevedendo misure differenti a seconda del sistema elettorale di riferimento.

¹⁵ Sentenza 146 DC del 18 novembre 1982.

¹⁶ Infatti l'articolo 3 della Costituzione francese contiene il principio di sovranità popolare secondo cui sono elettori tutti i cittadini francesi (maggioenni) di entrambi i sessi che godono dei diritti civili e politici. L'articolo 6 della *Dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino*, invece, sancisce il principio di uguaglianza di tutti i cittadini davanti alla legge che devono essere ammessi senza forma alcuna di discriminazione a posti e impieghi pubblici in base ad un criterio esclusivamente meritocratico.

¹⁷ Sentenza 98-407 del 14 gennaio 1999.

¹⁸ L'articolo 3 della Costituzione francese del 1958, come modificata con legge costituzionale del 1999, recita: «*La souveraineté nationale appartient au peuple qui l'exerce par ses représentants et par la voie du référendum.*

Aucune section du peuple ni aucun individu ne peut s'en attribuer l'exercice.

Le suffrage peut être direct ou indirect dans les conditions prévues par la Constitution. Il est toujours universel, égal et secret.

Sont électeurs, dans les conditions déterminées par la loi, tous les nationaux français majeurs, des deux sexes, jouissant de leurs droits civils et politiques.

(Loi constitutionnelle n°99-569 du 8 juillet 1999) *La loi favorise l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et fonctions électives.*

¹⁹ L'articolo 4 della Costituzione francese del 1958, come modificata con legge costituzionale del 1999, recita: «*Les partis et groupements politiques concourent à l'expression du suffrage. Ils se forment et exercent leur activité librement. Ils doivent respecter les principes de la souveraineté nationale et de la démocratie.* (Loi constitutionnelle n° 99-569 du 8 juillet 1999) *Ils contribuent à la mise en œuvre du principe énoncé au dernier alinéa de l'article 3 dans les conditions déterminées par la loi.*

In particolare, il sistema adottato per l'elezione dei rappresentanti al Senato²⁰ e al Parlamento europeo, in cui è adottato un sistema proporzionale a turno unico con scrutinio di lista, prevede che su ogni lista la differenza tra candidate e candidati non possa essere superiore a uno, la stessa dovendo essere composta alternando un candidato per ciascun sesso²¹.

Invece, per le elezioni che si svolgono secondo uno scrutinio proporzionale a doppio turno, come accade per i Comuni e le Regioni, la legge prevede che le liste debbano contenere, all'interno di ogni gruppo di sei candidati nell'ordine di presentazione delle liste, un numero uguale di donne e di uomini.

Non potendo adottare le stesse misure per l'elezione dei Deputati dell'Assemblea nazionale che si svolge in base ad un sistema maggioritario a doppio turno, il legislatore francese ha introdotto una "sanzione" finanziaria a carico dei partiti, individuati come soggetti con il compito di dare attuazione al principio di parità tra uomini e donne contenuto nell'articolo 4 della Costituzione francese²².

1.2 L'Italia

In Italia, in particolare, è la stessa Carta costituzionale a riconoscere l'uguaglianza degli uomini e delle donne in tutti i campi, vietando all'articolo 3, primo comma, qualsiasi discriminazione basata sul sesso e, al secondo comma, impegnando la Repubblica a rimuovere gli ostacoli che impediscano una uguaglianza di fatto.

L'articolo 29, con esplicito riferimento alla famiglia, stabilisce che "*il matrimonio è ordinato sull'eguaglianza morale e giuridica dei coniugi, con i limiti stabiliti dalla legge a garanzia dell'unità familiare*"; come madre, insieme al padre, la donna ha il diritto-dovere di mantenere, istruire, educare i figli anche se nati fuori dal matrimonio (art. 30 Cost.), mentre l'articolo 31 stabilisce che "*la Repubblica [...]*

²⁰ Limitatamente ai dipartimenti che eleggono tre o più Senatori; nei dipartimenti, invece, che eleggono meno di tre Senatori si applica un sistema elettorale maggioritario a doppio turno.

²¹ Il sistema elettorale dei Senatori è complicato dal fatto di essere eletti a suffragio indiretto da dei collegi di grandi elettori che, uno in ogni dipartimento, sono composti da Consiglieri regionali, Consiglieri generali, da Deputati e dai delegati dei Consigli municipali che da soli costituiscono il 90% dei componenti: la scelta dei grandi elettori non soggiace alla disciplina sulla parità dei sessi, ma è libera.

²² Andrea DEFFENU, *La parità tra i sessi nella legislazione elettorale di alcuni paesi europei* in *Dir. Pubbl.*, 2001, 611; Mia CAIELLI, *Le azioni positive in materia elettorale nell'ordinamento francese* in *Dir. pubbl. comp. ed europeo*, 1999, 1457.

protegge la maternità, l'infanzia e la gioventù, favorendo gli istituti necessari a tale scopo”.

Tali principi hanno trovato piena applicazione nella riforma del diritto di famiglia (legge 19 maggio 1975, n. 151) risultato dell'ampia convergenza di forze politiche e di associazioni ed organizzazioni femminili di diversa ispirazione.

Sono state introdotte importanti innovazioni ispirate al valore della parità e dell'uguaglianza nei rapporti tra donna e uomo considerati sotto il duplice ruolo di coniugi e di genitori. Con il matrimonio, infatti, i coniugi acquistano gli stessi diritti e assumono gli stessi doveri. Entrambi sono tenuti, in relazione alle proprie sostanze e alla propria capacità di lavoro professionale o casalingo, a contribuire ai bisogni della famiglia e concordano tra loro l'indirizzo della vita familiare. La potestà esercitata sui figli non è più solo del padre, ma spetta ad entrambi i genitori.

Forse, però, l'innovazione più rilevante della riforma è costituita dall'introduzione della comunione legale dei beni fra i coniugi, per cui tutto quello che viene acquistato dopo il matrimonio è considerato di proprietà comune di entrambi i coniugi in parti uguali.

In materia di lavoro il successivo articolo 37 dispone che *“la donna lavoratrice ha gli stessi diritti e, a parità di lavoro, le stesse retribuzioni che spettano al lavoratore”*, inoltre che *“le condizioni di lavoro devono consentire l'adempimento della sua essenziale funzione familiare e assicurare alla madre e al bambino una speciale e adeguata protezione”*.

Il principio della parità espresso nell'articolo 37 ha ispirato la legge n. 903 del 1977 sulla parità di trattamento fra donne e uomini in materia di lavoro, che ha eliminato una serie di discriminazioni che limitavano i diritti delle lavoratrici. Sotto un certo profilo il riferimento contenuto nell'articolo 37 alla *“essenziale funzione familiare”* della madre è stato talvolta inteso come discriminatorio nel ribadire la *“naturale”* destinazione della donna alla cura e all'educazione dei figli e della vita familiare. Le leggi più recenti²³ sembrano però dimostrare che tale articolo può essere inteso come rivolto, da un lato, a tutelare le specifiche condizioni della maternità (gravidanza, parto, allattamento) e, dall'altro, ad assicurare un sostegno alla famiglia in generale, che consenta di conciliare il lavoro esterno e il lavoro di cura.

²³ Legge 8 marzo 2000, n. 53 e T.U. contenuto nel D.Lgs. 26 marzo 2001, n. 151. Si segnala inoltre che in applicazione dell'articolo 37 fu emanata la legge 26 agosto 1950, n. 860 sulla tutela delle lavoratrici madri, la cui disciplina è stata in seguito perfezionata dalla legge 30 dicembre 1971, n. 1204.

Con esplicito riferimento alla rappresentanza politica si ricorda che il voto alle donne è stato concesso il 1° febbraio del 1945²⁴ e ripreso poi dall'articolo 48 della Costituzione sulla base di una uguaglianza formale tra uomini e donne prevista dall'articolo 51, che afferma che *“tutti i cittadini dell'uno o dell'altro sesso possono accedere agli uffici pubblici e alle cariche elettive in condizioni di uguaglianza, secondo i requisiti stabiliti dalla legge”*. Il legislatore costituente non ha pertanto ritenuto necessario tutelare in modo specifico l'accesso delle donne agli uffici pubblici e alle cariche elettive²⁵.

In Italia, quindi, a differenza che in molti altri paesi europei, le politiche della parità possono essere fondate non solo su scelte politiche generali ovvero su principi affermatasi per pronunce giurisprudenziali, ma su precise disposizioni costituzionali.

Una svolta significativa è avvenuta con la legge 10 aprile 1991 n. 125 recante *“azioni positive per la realizzazione della parità uomo-donna nel lavoro”*, che ha introdotto la strumentazione necessaria all'applicazione dei principi²⁶.

Tale legge ha istituito il Comitato Nazionale per l'attuazione delle pari opportunità, composto da rappresentanti delle confederazioni sindacali dei lavoratori e dei datori di lavoro maggiormente rappresentativi sul piano nazionale, da rappresentanti del mondo cooperativo, delle associazioni e dei movimenti femminili, che operano nel campo delle pari opportunità.

²⁴ Nel 1919 viene riconosciuta in Italia alle donne la capacità giuridica (Legge 1176), che cancella l'autorizzazione maritale e consente loro di esercitare tutte le professioni e buona parte degli impieghi pubblici. Nello stesso anno viene sfiorata la conquista del suffragio universale femminile, quasi raggiunta con l'approvazione della Camere per il voto amministrativo. Per il voto legislativo le donne dovranno attendere la fine del periodo fascista e della Seconda Guerra mondiale: il riconoscimento del diritto di voto alle donne arriverà il 31 gennaio del 1945, su emanazione del Consiglio dei Ministri - Decreto legislativo luogotenenziale 2 febbraio 1945, n. 23. Nel 1948, la neonata Costituzione Italiana, sancisce il principio di uguaglianza di genere: uomini e donne, in particolare nel mondo del lavoro, hanno diritto al medesimo trattamento. Riconoscendo la pari dignità sociale e l'uguaglianza davanti alla legge a tutti i cittadini (art. 3), la parità tra donne e uomini in ambito lavorativo (artt.4 e 37), l'uguaglianza morale e giuridica dei coniugi all'interno del matrimonio (art.29) e la parità di accesso agli uffici pubblici e alle cariche elettive in condizioni di eguaglianza (art. 51), la Costituzione pone punti di riferimento importanti per lo sviluppo della normativa futura.

²⁵ Si segnala comunque che l'esclusione delle donne dalla magistratura, più volte ribadita dalla giurisprudenza anche in seguito alla promulgazione della Costituzione, fu superata solo dalla legge 27 dicembre 1956, n. 1441, con cui però si mantenne una limitazione: almeno tre dei sei giudici popolari delle Corti avrebbero dovuto essere uomini. Fu solo la legge 9 febbraio 1963, n. 67 a garantire alle donne l'accesso a tutte le cariche, professioni, impieghi pubblici, compresa la magistratura, nei vario ruoli, carriere e categorie, senza limitazioni di mansioni e di svolgimento della carriera. Elisabetta PALICI DI SUNI, Relazione al Seminario *“Democrazia paritaria: modifiche dell'articolo 51 della Costituzione ed elaborazione degli Statuti regionali”*, cit.

²⁶ Annamaria FASANO, Pietro MANCARELLI, *Parità e pari opportunità uomo-donna. Profili di diritto comunitario e nazionale*, cit., 78.

Ha previsto inoltre la nomina dei/delle consiglieri/e di parità (componenti a tutti gli effetti delle rispettive commissioni regionali per l'impiego) con il compito di intraprendere qualunque iniziativa utile alla realizzazione degli obiettivi di parità.

Gli obiettivi, infatti, sono stati quelli di favorire l'occupazione femminile²⁷, rimuovere gli ostacoli alla realizzazione della pari opportunità fra donne e uomini nel lavoro, favorire in condizioni paritarie lo sviluppo della professionalità, migliorare l'organizzazione del lavoro e, in ultimo, favorire un equilibrio tra le responsabilità familiari e gli impegni di lavoro.

Tutti questi requisiti hanno fatto della legge n. 125/1991 una delle leggi più avanzate nel quadro della stessa Unione Europea; il 23 maggio 2000 con il decreto legislativo n. 196²⁸ si è data attuazione alla legge n. 144 del 1999, contenente la delega conferita al Governo in materia di revisione della legge n. 125/99. In base alle nuove disposizioni, il ruolo dei consiglieri può essere determinante nell'attuazione delle politiche attive regionali e provinciali con lo scopo di agire per favorire l'occupazione femminile, rimuovere gli ostacoli alla realizzazione della piena uguaglianza fra i sessi nei luoghi di lavoro e accertare la distribuzione occupazionale allo stato delle assunzioni. Ai Consiglieri di parità, inoltre, è riconosciuta la legittimazione ad agire in giudizio su delega delle lavoratrici nei giudizi promossi dalle donne contro le discriminazioni sul lavoro.

Di particolare importanza, infine, risulta essere l'articolo 4 della legge n. 125/1991 in base al quale risulta agevole l'accertamento del comportamento discriminatorio nei confronti della lavoratrice in quanto si prescinde dall'intento illecito del datore di lavoro essendo sufficiente il solo elemento del pregiudizio derivante da tale comportamento²⁹.

Esistono inoltre leggi che prevedono delle agevolazioni dirette a sostenere contestualmente le attività economico-produttive e l'occupazione con l'obiettivo della promozione e dello sviluppo dell'imprenditoria giovanile. Nel 1992 il legislatore ha

²⁷ L. CHIAROMONTE (Vice Presidente del Comitato Nazionale Parità e Pari Opportunità nel lavoro) in *Le azioni positive in Italia*, Foro di Napoli, 2000, 40 ritiene che all'aumento dell'occupazione femminile abbia messo in luce due aspetti contraddittori: infatti mentre da un lato si favorisce la componente femminile, dall'altro fa aumentare il rischio di instabilità occupazionale, di basse retribuzioni e di indebolimento della posizione retributiva.

²⁸ Vedere capitolo 7 relativo agli organismi di parità.

²⁹ E. PALICI DI SUNI e M. CAIELLI, *Diritti delle donne e della famiglia* sul sito Internet del C.I.R.S.De., Centro Interdisciplinare di Ricerche e Studi delle Donne presso l'Università degli Studi di Torino

emanato la legge n. 215 con l'obiettivo di promuovere le pari opportunità per gli uomini e le donne nelle attività autonome e imprenditoriali. La legge n. 215 è stata applicata per la prima volta nel corso del 1997. Nel frattempo, la legge n. 266 (legge Bersani) del 1997 ha introdotto norme sul potenziamento delle risorse finanziarie a favore dell'imprenditoria femminile. La legge n. 215/1992 rappresenta l'unico strumento legislativo nazionale finalizzato, in modo specifico, a sostenere l'imprenditoria e il lavoro autonomo delle donne in tutti i settori economici. Gli obiettivi della legge sono stati quelli di favorire la creazione e lo sviluppo dell'imprenditoria femminile, diffondere la cultura d'impresa, agevolare l'accesso al credito delle imprese femminili e qualificare le imprese familiari gestite da donne.

Negli anni 1993-1995 l'Italia ha vissuto una intensa stagione di riforme elettorali, originata da un movimento referendario tendente a sostituire a quello proporzionale un sistema di tipo maggioritario e a introdurre il principio dell'elezione diretta del Sindaco e del Presidente della Provincia. Tale stagione è iniziata con la legge 25 marzo 1993, n. 81 relativa all'elezione diretta del Sindaco, del Presidente della Provincia nonché dei Consigli comunali e provinciali; è proseguita con le leggi relative all'elezione del Senato della Repubblica e della Camera dei Deputati e si è conclusa con la normativa che ha modificato anche il sistema di elezione dei membri del Consiglio regionale.

Nella prima di queste leggi, la n. 81/1993, era stata inserita una disposizione secondo la quale *“nelle liste dei candidati nessuno dei sessi può essere di norma rappresentato in misura superiore ai due terzi”*. Intenzione del legislatore era quella di *“superare un grave deficit della nostra democrazia, una distorsione vera e propria della rappresentanza politica che vede le cittadine, quindi la componente femminile della collettività, fortemente sottorappresentate nelle assemblee elettive³⁰”*.

L'espressione adottata nell'introdurre il principio, cioè che la rappresentanza di ciascun sesso dovesse avvenire *di norma*, ha suscitato non pochi problemi interpretativi: da una parte essa sembrava indicare il carattere meramente programmatico della disposizione, quindi non vincolante, dall'altra sembrava riconoscere un valore precettivo, con conseguente irricevibilità e illegittimità di una lista che contenesse candidati di uno dei due sessi in misura inferiore a un terzo.

Dai lavori parlamentari preparatori si deduce però chiaramente che l'espressione dovesse interpretarsi nel primo senso, si voleva infatti evitare l'esclusione dalle elezioni dei partiti politici che non raggiungessero la quota stabilita, e nello stesso tempo tutelare il piccolo comune in cui non vi è obiettivamente la possibilità materiale di applicare una simile disposizione. Per eliminare comunque ogni dubbio interpretativo è nuovamente intervenuto il legislatore³¹ sostituendo la disposizione con una formulazione diversa, in particolare: *“nelle liste dei candidati nessuno dei due sessi può essere rappresentato in misura superiore ai tre quarti dei consiglieri assegnati”*.

Per il Senato della Repubblica non è stato adottato alcun sistema di quote riservate mentre una soluzione diversa è stata scelta per l'elezione della Camera dei Deputati.

In particolare la relativa legge elettorale³² stabilisce che le liste presentate a livello regionale, contenenti più di un nome, debbano essere *“formate da candidati e candidate in ordine alternato”*.

La legge elettorale regionale³³, infine, ha ripreso le disposizioni della legge elettorale comunale e provinciale incrementando la quota di riserva ossia stabilendo che *“in ogni lista regionale e provinciale nessuno dei due sessi può essere rappresentato in misura superiore ai due terzi dei candidati; in caso di quoziente frazionario si procede all'arrotondamento all'unità più vicina”*³⁴.

³⁰ Senatrice Tossi Brutti in atti Senato, seduta 11 marzo 1993.

³¹ Si tratta della legge 15 ottobre 1993, n. 415.

³² Legge 4 agosto 1993, n. 277, recante “Nuove norme per l'elezione della Camera dei deputati”. È opportuno ricordare, al riguardo, che le liste formate ai sensi della legge citata sono finalizzate all'attribuzione del 25% dei seggi complessivamente disponibili (155 su 630) e che hanno un carattere rigido, nel senso che l'elettore non può esprimere alcun voto di preferenza: i candidati sono eletti in base all'ordine di presentazione (c.d. liste bloccate): ciò rende particolarmente importante l'ordine di inserimento dei candidati nella lista.

³³ Legge 23 febbraio 1995, n. 43, recante “Nuove norme per la elezione dei consigli delle regioni a statuto ordinario”.

³⁴ Per meglio comprendere la norma è opportuno considerare che l'80 % dei seggi attribuiti alla Regione viene ripartito tra i vari collegi provinciali, nei quali ogni partito presenta una propria lista di candidati; ciascun elettore può esprimere un voto di lista con la possibilità di attribuire la preferenza a uno dei candidati della stessa. Il restante 20% dei seggi viene attribuito a livello regionale e assegnato a una o più liste regionali che devono essere collegate a liste presenti in almeno metà dei collegi provinciali: tali liste sono rigide e i seggi vengono attribuiti in tutto o per metà alla lista più votata. Il significato della norma è quindi diverso a seconda che si tratti di lista provinciale o regionale: nel primo caso infatti il voto degli elettori può rendere ininfluenza la posizione in lista, nel secondo caso la collocazione del candidato può essere decisiva per l'elezione.

Fin dalla loro introduzione le riserve di quote basate sul sesso hanno dato origine a non poche critiche, soprattutto in ordine alla loro coerenza con i principi costituzionali.

2. Il principio di uguaglianza e la rappresentanza politica

L'articolo 3 della Costituzione prevede, al suo primo comma, il principio di uguaglianza "statico" o formale, stabilisce cioè che tutti gli uomini sono uguali, indipendentemente da sesso, razza e condizioni sociali; mentre, al secondo comma, prevede un principio di eguaglianza "dinamico" o sostanziale, stabilendo che "è compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che, limitando di fatto la libertà e l'uguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana [...]".

Relativamente ai concetti di eguaglianza formale e di eguaglianza sostanziale sono state formulate le seguenti osservazioni. L'eguaglianza formale esprime la coerenza dell'ordinamento, mentre quella sostanziale è proiettata al futuro; inoltre l'eguaglianza formale spinge al "non distinguo", alla generalità, al contrario l'eguaglianza sostanziale è distintiva e spinge al settoriale. L'eguaglianza formale, infine, è un'eguaglianza tra individui che comporta un divieto di discriminazione, mentre quella sostanziale è una eguaglianza tra gruppi, che richiede misure "discriminatorie".

Una possibile soluzione per comporre l'apparente contrasto tra i due commi dell'articolo 3 è quella di considerare l'eguaglianza formale come la regola e quella sostanziale come un'eccezione³⁵.

L'insieme delle due disposizioni tenderebbe comunque all'unico obiettivo della realizzazione del pieno sviluppo della persona umana.

Il complesso rapporto tra il principio di uguaglianza formale e di uguaglianza sostanziale in materia di rappresentanza politica deve essere, però, letto alla luce del disposto dell'articolo 51 della Costituzione, il quale, con riferimento alle attività pubbliche, garantisce l'eguaglianza formale, intesa come parità di trattamento poiché si limita ad affermare che "*tutti i cittadini dell'uno o dell'altro sesso possono accedere agli uffici pubblici e alle cariche elettive in condizioni di eguaglianza, secondo i requisiti stabiliti dalla legge*".

³⁵ M. AINIS, considerazioni svolte al seminario di Studi "La parità dei sessi nella rappresentanza politica" – Ferrara, 16 novembre 2002.

Nella sua attuale formulazione l'articolo 51 dà piena attuazione al primo comma dell'articolo 3 Cost. mentre, secondo la dottrina e la giurisprudenza maggioritarie, non garantisce l'eguaglianza sostanziale di tutti i cittadini nell'ambito dei diritti politici. E' proprio dal diverso significato attribuibile al principio stabilito dall'articolo 51 Cost. che prende le mosse il complesso dibattito sull'ammissibilità o meno delle azioni positive e della riserva di quote nelle liste elettorali a favore del sesso femminile.

L'azione positiva, infatti, consiste nel riservare quote di accesso alle minoranze socialmente svantaggiate a scapito del criterio meritocratico³⁶. Ciò che si è sostenuto, inevitabilmente, finisce per tradursi in una discriminazione alla rovescia a danno degli individui meritevoli, ma non appartenenti ai gruppi svantaggiati. Ma il ragionamento è suscettibile di essere radicalmente ribaltato, osservando piuttosto che l'assenza di un preciso stimolo giuridico - l'azione positiva, appunto - impedisce l'affermarsi di energie altrimenti soffocate facilitando, in questa prospettiva proprio l'affermazione dei migliori.

In termini generali, cioè, il problema di fondo che le azioni positive sollevano è la loro compatibilità con il principio costituzionale di eguaglianza; quando poi l'azione positiva è inserita nella normativa elettorale i profili di legittimità costituzionale si allargano al principio della rappresentanza politica propria dei sistemi liberal-democratici. In effetti, approfondendo, sia pur in estrema sintesi, la problematica, occorre ricordare che se l'eguaglianza formale si manifesta essenzialmente attraverso misure negative, l'eguaglianza sostanziale richiede, al contrario, interventi positivi di sostegno e di incentivazione; se la prima tende a conservare lo *status quo* ed è dunque eguaglianza nel punto di partenza, la seconda è finalizzata al superamento dell'ordine giuridico e socialmente dato, mirando così a realizzare l'eguaglianza nel punto di arrivo.

Peraltro, "sul piano della tecnica legislativa, alla assoluta generalità ed astrattezza che alla norma di legge impone l'eguaglianza formale, si contrappone il livello minimo che consegue all'eguaglianza sostanziale. In altri termini, se il vincolo della generalità ed astrattezza che alla norma di legge impone l'eguaglianza diretta del riconoscimento costituzionale del diritto individuale di eguaglianza quale diritto inviolabile, i limiti ad esso apponibili devono, a loro volta, radicarsi nella

³⁶ Argomentazioni addotte nel caso Bakke. Confrontare la nota 3.

*Costituzione medesima e, in particolare, nella previsione dell'eguaglianza sostanziale*³⁷.

Posto che nel nostro ordinamento le due facce dell'eguaglianza sono codificate entrambe, ne consegue che la legittimità costituzionale dell'azione positiva è legata all'uso della tecnica di bilanciamento, cioè all'esigenza di non sacrificare *in toto* l'una o l'altra faccia del principio in parola. Operazione non facile in assoluto, ma ancor meno in una ipotesi come questa di bilanciamento, per così dire, interno ad un medesimo valore - l'eguaglianza - nelle sue due possibili accezioni.

Le considerazioni fin qui svolte vanno riviste ora alla luce della nuova formulazione dell'articolo 51³⁸, in cui al primo comma recante *“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”* è stato aggiunto il periodo *“ a tal fine la Repubblica promuove con appositi provvedimenti le pari opportunità tra donne e uomini”*.

In questo modo il Parlamento intende estendere a tutti i livelli di governo il principio di parità tra i sessi in tema di diritti politici che finora ha visto destinatarie le sole Regioni, con le leggi costituzionali n. 2/2001 e n. 3/2001³⁹.

Ci si chiede pertanto se le misure positive forti respinte dalla Corte costituzionale con la sentenza del 1995⁴⁰ possano ritenersi compatibili con la nuova formulazione dell'articolo 51 della Costituzione.

La dottrina prevalente sembra orientata nel senso del superamento delle argomentazioni svolte dalla Corte costituzionale nella sentenza citata.

Se nessun dubbio può essere sollevato relativamente all'ammissibilità delle misure positive “deboli” (azioni positive), peraltro ritenute consentite dalla prevalente dottrina già prima della riforma costituzionale del Titolo V e della nuova formulazione dell'art. 51 della Costituzione, perplessità sono ancora presenti circa l'ammissibilità di misure positive “forti” (riserve di quote elettorali) in favore delle donne.

Si tratta pertanto di capire se l'atteggiamento della Corte costituzionale in materia potrebbe in futuro mutare di segno. Non vi è dubbio che la sentenza n. 422 sia fondata su una moderna concezione generale della rappresentanza, considerata come componente essenziale della democrazia pluralistica, principio supremo del

³⁷ M. AINIS, *L'eccezione e la sua regola* in *Giur. Cost.*, 1993, 896.

³⁸ La nuova formulazione dell'articolo 51 della Costituzione è stata definitivamente approvata nella seduta del Senato della Repubblica del 20 febbraio 2003.

³⁹ Per un confronto tra le formulazioni adottate dalle due leggi costituzionali vedere a pag. 25.

⁴⁰ Vedere capitolo 3, pag. 18.

nostro ordinamento costituzionale ma, d'altra parte, la Corte, su questo punto, si limita ad un accenno, costruendo la propria argomentazione sulla violazione dell'articolo 51.

Va detto inoltre che la decisione del 1995 si inserisce in una giurisprudenza nella quale non mancano pronunce ispirate ad un diverso ed opposto principio.

Particolarmente significativa, tra le altre, è la sentenza n. 356 del 1998 nella quale la Corte afferma che la scelta del sistema elettorale proporzionale da parte dello statuto della Regione Trentino Alto Adige risponde all'esigenza di rendere possibile la rappresentanza delle minoranze linguistiche nelle istituzioni.

La Corte potrebbe pertanto trovare argomenti sufficienti per respingere eventuali questioni di costituzionalità riguardanti azioni positive forti in materia elettorale: ciò potrebbe accadere anche per l'indubitabile forza della revisione costituzionale ed in considerazione delle importanti novità del quadro normativo comunitario. Si pensi in particolare all'art. 23 della Carta di Nizza che sancisce la parità tra uomini e donne in tutti i campi e la conseguente ammissibilità di *“misure che prevedano vantaggi specifici a favore del sesso sottorappresentato”*.

Ammesso, quindi, che la Corte costituzionale decidesse di mutare l'orientamento risultante dalla sentenza n. 422/1995, si dovrebbero valutare le modalità di inserimento di quote elettorali in relazione ai diversi sistemi elettorali, con particolare riferimento, per ciò che qui interessa, al sistema regionale.

A seconda del sistema elettorale prescelto, infatti, l'inserimento delle quote di riserva per il genere sottorappresentato avviene in modo differente.

Se da un lato sembra difficilmente adottabile la soluzione di intervenire direttamente sulla composizione degli organi politici, riservando una quota dei seggi a disposizione a favore del sesso sottorappresentato, dall'altro appare ammissibile una legge che, intervenendo nella fase preliminare, riservi delle quote o imponga l'alternanza dei due sessi nella formazione delle liste elettorali (Francia, Belgio).

Tale prospettiva è comunque strettamente legata alla formula elettorale adottata.

Se l'elezione degli organi politici rappresentativi avviene in base ad un sistema elettorale proporzionale è più semplice adottare misure coercitive nei confronti dei partiti come, ad esempio, l'obbligo di presentare nelle liste elettorali un numero di candidati di uno stesso sesso non inferiore ad una certa percentuale. L'effetto *“riequilibrante”* è diverso a seconda che le liste siano *“bloccate”* oppure sia possibile

esprimere le preferenze; nel primo caso sarebbe opportuno, per evitare di eludere le quote, adottare il sistema dell'alternanza dei candidati dell'uno e dell'altro sesso.

E' opportuno inoltre tenere presente che nei sistemi proporzionali la dimensione della circoscrizione elettorale influisce notevolmente essendoci, in una circoscrizione grande, maggiori possibilità che ci siano candidate donne.

Nei sistemi elettorali maggioritari uninominali, invece, a causa dell'assenza di liste elettorali la previsione di quote è difficilmente applicabile per cui è preferibile adottare strumenti "persuasivi" a carico dei partiti⁴¹.

Non resta allora che esaminare l'intera vicenda da un punto di vista storico e cronologico al fine di ricavare alcune indicazioni sul futuro delle quote elettorali.

⁴¹ A. PIZZORUSSO e E. ROSSI., *Le azioni positive in materia elettorale in Italia* in B.BECCALLI (a cura di), *DONNE IN QUOTA*, 1999, pag. 169.