

La legislazione sulle donne tra parità e differenziazione: azioni positive e quote elettorali.

(Elisabetta Palici di Suni - Università di Torino)

Sommario

1. La parità di genere tra eguaglianza formale e eguaglianza sostanziale
2. Le azioni positive
3. La Giurisprudenza della corte di Giustizia della Comunità Europea
4. Le quote elettorali in Francia
5. Le quote elettorali in Italia
6. Le riforme costituzionali
7. Le quote elettorali in altri Paesi europei
8. L'efficacia delle quote elettorali

Bibliografia

1. La parità di genere tra eguaglianza formale ed eguaglianza sostanziale.

La legislazione italiana riferita alle donne ha sempre oscillato tra parità di trattamento e tutela/protezione, tra eguaglianza e differenza, alla ricerca del difficile equilibrio tra due esigenze contrapposte: evitare discriminazioni ingiustificate, da un lato, e predisporre un'apposita disciplina di tutela, specialmente per la maternità, dall'altro.

La Costituzione repubblicana riconosce l'eguaglianza degli uomini e delle donne in tutti i campi a norma dell'art. 3, che vieta, al primo comma, qualsiasi discriminazione basata, tra l'altro, sul sesso e che, al secondo comma, impegna la Repubblica a rimuovere gli ostacoli che si frappongono ad una eguaglianza di fatto.

Con specifico riferimento alla famiglia, l'art. 29, secondo comma, stabilisce che «Il matrimonio è ordinato sull'eguaglianza morale e giuridica dei coniugi, con i limiti stabiliti dalla legge a garanzia dell'unità familiare», mentre l'art. 31 afferma che «La Repubblica...Protegge la maternità, l'infanzia e la gioventù, favorendo gli istituti necessari a tale scopo».

Parimenti, in materia di lavoro, l'art. 37 dispone che «La donna lavoratrice ha gli stessi diritti e, a parità di lavoro, le stesse retribuzioni che spettano al lavoratore», ma che «Le condizioni di lavoro devono consentire l'adempimento della sua essenziale funzione familiare e assicurare alla madre e al bambino una speciale adeguata protezione».

Sia nel lavoro che in famiglia la Costituzione si impegna dunque a garantire non solo la parità tra uomo e donna, come eguaglianza formale, ma anche l'eguaglianza sostanziale, tenendo conto delle particolari esigenze delle donne, soprattutto in relazione alla maternità.

Sotto un certo profilo il riferimento contenuto nell'art. 37 alla «essenziale funzione familiare» della madre

viene talvolta inteso come discriminatorio, in quanto ribadirebbe che la donna è “naturalmente” destinata ad occuparsi della cura, dell'educazione dei figli e della vita familiare. Le leggi più recenti sembrano però dimostrare che l'art. 37 può essere inteso (ed è stato effettivamente 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 lavoro esterno e lavoro di cura.

Con riferimento alle attività pubbliche, invece, è garantita solo l'eguaglianza formale, come parità di trattamento, poiché l'art. 51 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».

Il Costituente non ha quindi ritenuto necessario tutelare in modo specifico l'accesso delle donne agli uffici pubblici e alle cariche elettive.

In questo ambito anche il principio di eguaglianza formale è stato del resto inteso, almeno all'inizio, in senso molto restrittivo. L'esclusione delle donne dalla magistratura, più volte ribadita dalla giurisprudenza anche in seguito alla Costituzione repubblicana, 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 di assise avrebbero dovuto essere uomini. Nel 1958, e quindi dieci anni dopo l'entrata in vigore della Costituzione, la Corte costituzionale ebbe ancora ad affermare che questa limitazione rispondeva all'esigenza «della migliore organizzazione e del più proficuo funzionamento dei diversi uffici pubblici» e non costituiva pertanto una violazione del principio d'eguaglianza (sentenza 3.10.1958 n.56). Fu solo la legge 9 febbraio 1963 n. 67 a garantire alla donna l'accesso a tutte le cariche, professioni, impieghi pubblici, compresa la magistratura, nei vari ruoli, carriere e categorie, senza limitazioni di mansioni e di svolgimento della carriera.

Alla parità di trattamento sono inoltre riferite la legge n. 151 del 19 maggio 1975, contenente la riforma del diritto di famiglia, la legge 9 dicembre 1977 n. 903, sulla parità di trattamento tra uomini e donne in materia di lavoro, e la legge 5 febbraio 1992 n. 91, contenente nuove norme sulla cittadinanza, che ha garantito la parità tra uomini e donne in materia di acquisto e perdita della cittadinanza.

Il 19 giugno 2002, seguendo l'esempio di molti ordinamenti europei che hanno già disposto in questo senso, è stato presentato al Senato un disegno di legge per consentire ai genitori di decidere, di comune accordo, il cognome da trasmettere ai figli, lasciando loro la libertà di stabilire se esso debba essere quello del padre, quello della madre ovvero quello di entrambi.

Tra le prime applicazioni del principio di eguaglianza sostanziale, a norma dell'art. 37, va ricordata la legge 26 agosto 1950, n. 860 sulla tutela delle lavoratrici madri, la cui disciplina è stata perfezionata dalla legge 30 dicembre 1971 n. 1204.

La legge 10 aprile 1991 n. 125 prevede azioni positive per la realizzazione della parità uomo-donna nel lavoro e la legge 25 febbraio 1992 n. 215 dispone incentivi per l'imprenditoria femminile.

La legislazione per il sostegno della maternità e della paternità, per il diritto alla cura ed alla formazione e per il coordinamento dei tempi delle città (cfr. la legge 8 marzo 2000, n. 53 [<http://www.senato.it/parlam/leggi/000531.htm>] e il testo unico contenuto nel decreto legislativo 26 marzo 2001, n. 151) introduce misure specifiche a favore della donna, ma è anche rivolta a promuovere un

graduale riequilibrio dei ruoli all'interno della famiglia e la conciliazione tra il lavoro domestico ed il lavoro esterno.

2. Le azioni positive.

Le azioni positive, cui si richiama sin dal titolo la legge n. 125 del 1991, sono nate negli Stati Uniti, come affirmative actions, con riferimento anche alle donne, ma prima di tutto alle minoranze di colore.

La caratteristica delle azioni positive è di porsi come eccezioni singole, disposte di volta in volta, a favore degli appartenenti ad una certa categoria (come appunto le donne) in deroga al principio di eguaglianza, per rimediare ad una situazione di rilevante sottorappresentazione che non si ritiene giustificata da motivi obiettivi e che perciò appare come la conseguenza di ripetute discriminazioni operate nel passato. Le azioni positive costituiscono dunque "privilegi" posti a favore di appartenenti a minoranze o comunque a gruppi svantaggiati, per compensare situazioni di svantaggio.

La nascita delle affirmative actions è strettamente legata alla particolare evoluzione che ha avuto negli Stati Uniti il principio di eguaglianza, introdotto, come parità di trattamento, solo nel 1868, con il XIV emendamento, e perciò molto più tardi rispetto alla maggior parte degli ordinamenti occidentali.

Gli Stati Uniti, che per primi avevano approvato una Costituzione moderna, che avevano creato un Nuovo Mondo, profondamente diverso dalla vecchia Inghilterra e dalla vecchia Europa, avevano infatti al loro interno il problema degli schiavi afroamericani deportati, che costituiva una pesante contraddizione con i valori di libertà e di progresso cui si ispirava la nuova società americana.

Pur essendo la prima Costituzione moderna, la Costituzione americana non conteneva, nella sua formulazione originaria, un catalogo dei diritti e delle libertà. Tale catalogo fu introdotto nel 1791, con il Bill of Rights, dove tuttavia è assente qualsiasi riferimento all'eguaglianza: gli americani costruivano una società moderna, che garantiva la libertà personale, la libertà di espressione, di religione e di culto, di riunione, ma non l'eguaglianza. Tutte queste erano infatti libertà dei bianchi, non degli schiavi afroamericani. La schiavitù fu abolita solo al termine della guerra civile, con il XIII emendamento, nel 1865, e nel 1868 fu approvato il XIV emendamento, che introdusse la clausola dell'equal protection, quasi un secolo dopo la Costituzione americana e dopo la maggior parte delle Costituzioni europee.

Dopo tanti anni di schiavitù, un emendamento costituzionale non fu tuttavia sufficiente a modificare la mentalità della gente. Gli afroamericani non erano più schiavi, ma non per questo potevano essere assimilati ai bianchi, che si distinguevano chiaramente da loro per il colore della pelle, oltre che per il livello sociale, culturale ed economico. La segregazione che si era creata, in luogo della precedente schiavitù, si espresse attraverso la dottrina del separate but equal, in base alla quale venivano applicati trattamenti differenziati, purché equivalenti, ad afroamericani e bianchi, come carrozze ferroviarie o scuole separate per afroamericani e per bianchi. Nella decisione Plessy v. Ferguson (1896) [<http://supct.law.cornell.edu/supct/cases/name.htm>] la Corte Suprema affermò che questa teoria era compatibile con la clausola dell'equal protection, perché «in the nature of things it could not have been intended to abolish distinctions based upon color, or to enforce social, as distinguished from political equality, or a commingling of the two races unsatisfactory to either». Per legge

non si poteva dunque impedire una distinzione che era “nella natura delle cose” e che tra l'altro contribuiva a evitare disagi e conflitti tra bianchi e afroamericani.

La dottrina separate but equal sopravvisse quasi un altro secolo: solo nel 1954 – una decina d'anni dopo che gli americani erano sbarcati nel Vecchio Continente per liberarlo dall'oppressione – la Corte Suprema riconobbe, nel caso *Brown v. Board of Education* [<http://supct.law.cornell.edu/supct/cases/name.htm>], che la segregazione scolastica creava negli scolari afroamericani un senso di inferiorità. Con ciò fu abbandonata la segregazione razziale de jure e la Corte ordinò che gli studenti afroamericani fossero ammessi nelle scuole pubbliche. Si eliminò la duplicazione dei sistemi scolastici e si crearono sistemi scolastici unificati.

La segregazione, che non poteva più essere disposta per legge, si era tuttavia tanto radicata nella società da sopravvivere nei fatti. Giuridicamente bambini afroamericani e bianchi potevano frequentare le stesse scuole, ma di fatto nelle scuole dei quartieri più ricchi vi erano solo bambini bianchi, che non andavano certo a frequentare le scuole dei quartieri afroamericani. Le differenze sociali ed economiche tra bianchi e afroamericani creavano, nei quartieri, nelle scuole, nelle università, nei mezzi pubblici, distinzioni in tutto simili a quelle che fino a poco tempo prima erano imposte per legge.

Per ovviare a ciò, dopo la sentenza *Brown* del 1954, le corti federali ordinarono ai comitati scolastici di trasportare in autobus gli allievi di quartieri diversi in una stessa scuola, per favorire l'integrazione razziale.

Su queste basi iniziò, a partire dagli anni '60, la politica delle cosiddette azioni positive o affirmative actions. Secondo questa nuova prospettiva gruppi minoritari che hanno subito discriminazioni nel passato hanno diritto ad un trattamento privilegiato. Per contrastare una segregazione che si era consolidata così profondamente all'interno della società non bastava infatti garantire l'eguaglianza formale, come parità di trattamento: bisognava operare in maniera più radicale, attraverso una discriminazione al contrario, o reverse discrimination, come fu subito definita dai suoi oppositori.

Attraverso programmi di azioni positive si iniziò dunque a riservare una certa percentuale di posti agli appartenenti alle minoranze. Nella procedura di ammissione alla facoltà di medicina dell'Università della California erano ad esempio riservati 16 posti su 100 a studenti di minoranze svantaggiate (cfr. il caso *Bakke*, del 1978), mentre la polizia di Stato dell'Alabama riservava il 50% delle promozioni ad agenti afroamericani (cfr. il caso *Paradise*, del 1987).

La previsione di una quota a favore delle minoranze danneggiava necessariamente alcuni appartenenti alla maggioranza: un certo numero di afroamericani, o comunque di appartenenti ad una minoranza svantaggiata, aveva infatti la precedenza rispetto ad un certo numero di bianchi, che pure avrebbe avuto una qualifica o un punteggio superiore.

In un primo tempo, con alcune decisioni degli anni '80 (*Sheet Metal Workers International Association* del 1986 e *Paradise* cit.), la Corte Suprema sostenne l'ammissibilità delle azioni positive, affermando che, per sradicare discriminazioni razziali, persone innocenti possono essere chiamate ad assumersi l'onere di rimediare, qualora non siano possibili altre misure.

Dopo alcune oscillazioni, le azioni positive hanno però subito un rapido declino e l'orientamento attuale, che pare ormai definitivo, è del tutto contrario a tali azioni. Secondo la Corte Suprema, ma anche secondo gran

parte dell'opinione pubblica americana oggi prevalente, azioni positive a favore di gruppi svantaggiati rafforzerebbero infatti negli appartenenti a tali gruppi la convinzione di una loro inferiorità, laddove l'assenza di norme differenziate, secondo il principio della parità di trattamento, li spingerebbe ad impegnarsi in modo più attivo per migliorare la loro posizione.

Le azioni positive nacquero con specifico riferimento alla segregazione razziale, ma si estesero anche alle donne, benché, come aveva osservato la Corte Suprema nel caso *Bakke*, richiamato innanzi, «the context of racial and ethnic preferences presents far more complex and intractable problems than gender-based classifications. More importantly, the perception of racial classifications as inherently odious stems from a lengthy and tragic history that gender-based classifications do not share». Nell'unica decisione espressamente riferita alle azioni positive a favore delle donne, il caso *Johnson v. Transportation Agency*, del 1987 [480 U.S. 616 <http://supct.law.cornell.edu/supct/cases/name.htm>], la Corte riconobbe la possibilità di considerare il sesso tra i fattori rilevanti per l'assunzione, purché ciò avvenisse in misura moderata, flessibile e caso per caso.

Ed è proprio con specifico riferimento alle differenze di genere che le azioni positive fecero la loro comparsa in Europa, negli stessi anni in cui stavano scomparendo dagli Stati Uniti.

In Europa le azioni positive si sono tuttavia collocate in un contesto assai diverso, perché nell'Europa continentale si era già radicato uno Stato sociale, in termini sconosciuti all'ordinamento nordamericano.

Negli Stati Uniti le azioni positive si erano affermate all'interno di un modello individualistico-liberale, ispirato all'eguaglianza formale come divieto di discriminazione. Per rimediare a discriminazioni operate nel passato si era dunque agito con discriminazioni al contrario: discriminazione individuale contro discriminazione individuale, discriminazioni contro i bianchi per compensare discriminazioni contro i afroamericani.

Diversamente, in Europa, il modello delle azioni positive si è inserito in ordinamenti improntati alle tradizioni dello Stato sociale, dove da tempo si era già sviluppato il concetto di eguaglianza sostanziale come completamento, e non in contrapposizione all'eguaglianza formale.

In Europa le azioni positive si sono perciò collocate all'interno di politiche sociali più generali, come se fossero esse stesse misure di eguaglianza sostanziale, creando, sul piano concettuale, alcune confusioni.

I due piani, a mio avviso, vanno tuttavia distinti.

Le azioni positive si pongono sempre come misure di riparazione, come una discriminazione al contrario, operata a danno di alcuni individui che appartengono alla maggioranza, per compensare discriminazioni operate nel passato. Una misura siffatta avvantaggia singole persone – ad esempio gli studenti afroamericani che accedono ad una certa università –, ma non rimuove gli ostacoli che impediscono ai afroamericani, come gruppo etnico o categoria sociale, di raggiungere un livello di istruzione pari a quello dei bianchi.

Una politica di eguaglianza sostanziale ha invece una valenza più collettiva, per tutti gli appartenenti ad una certa categoria, perché si propone di proteggere un gruppo svantaggiato, rafforzando determinati servizi sociali o incentivando talune attività.

Le azioni positive non contribuiscono a rimuovere un ostacolo: più semplicemente fanno come se l'ostacolo non ci fosse. Preso atto degli ostacoli che si frappongono ad una parità effettiva, anziché cercare gli

strumenti idonei a rimuovere in via definitiva quegli ostacoli, le azioni positive impongono, in via di fatto, una soluzione favorevole ad una o più persone. A questo si collega l'obiezione, piuttosto diffusa, secondo cui le azioni positive incidono sui risultati, e quindi sui punti di arrivo, anziché sui punti di partenza.

A me pare pertanto più corretto inquadrare le azioni positive in un *tertium genus*, distinto sia dall'eguaglianza formale che dall'eguaglianza sostanziale: le azioni positive costituiscono una deroga al principio di eguaglianza formale, che imporrebbe la parità di trattamento, ma si pongono come provvedimenti singolari, disposti di volta in volta, anziché come politiche sociali di lungo periodo rivolte a intere categorie di persone al fine di rimuovere gli ostacoli che si frappongono ad un'eguaglianza di fatto.

Così inquadrata, le azioni positive possono tuttavia giustificarsi, ed apparire anzi necessarie, come misure provvisorie, fin tanto che le politiche di eguaglianza sostanziale non siano riuscite a rimuovere gli ostacoli che impediscono un'eguaglianza di fatto, ad esempio fin tanto che in un certo settore permanga un'irragionevole sproporzione tra uomini e donne. Le azioni positive si pongono dunque a fianco, ma non in sostituzione delle misure di eguaglianza formale e di eguaglianza sostanziale: il loro scopo è appunto quello di favorire ed accelerare la realizzazione del principio di eguaglianza.

Dagli anni '90 le azioni positive sono entrate nella legislazione italiana riferita alle donne, particolarmente con le leggi n. 125 del 1991 e n. 215 del 1992 già richiamate, assumendo però un significato diverso, più generico, di qualcosa che promuove la parità uomo/donna e che a mio modo di vedere sarebbe più corretto inquadrare nell'ambito delle misure di eguaglianza sostanziale.

La legge n. 125 qualifica come azioni positive tutte le misure che possono essere promosse dal Comitato nazionale per l'attuazione dei principi di parità di trattamento ed uguaglianza di opportunità tra lavoratori e lavoratrici (che è un organismo istituito con d.m. 2 dicembre 1983, n. 96 presso il Ministero del Lavoro), dai Consiglieri di parità (istituiti con decreto legge 30 ottobre 1984, n. 726), dai centri per la parità e le pari opportunità nazionali, locali ed aziendali, per eliminare le disparità tra uomini e donne, promuovere una corretta condivisione dei ruoli all'interno della famiglia e favorire la presenza femminile in quei settori in cui le donne sono sottorappresentate. Le funzioni di questi organismi sono prevalentemente propositivi.

L'unica ipotesi di azione positiva vera e propria è quella introdotta, sia pur timidamente e con molta cautela, dal decreto del Presidente della Repubblica 23 maggio 2000, n. 196, che ha aggiunto alla disciplina dettata dalla legge n. 125 una nuova disposizione, secondo cui nelle amministrazioni pubbliche, in occasione tanto di assunzioni quanto di promozioni, allo scopo di favorire il riequilibrio della presenza femminile nelle attività e nelle posizioni gerarchiche ove sussiste un divario fra generi non inferiore a due terzi, a fronte di analoga qualificazione e preparazione professionale fra candidati di sesso diverso, l'eventuale scelta del candidato di sesso maschile è accompagnata da un'esplicita ed adeguata motivazione.

3. La giurisprudenza della Corte di Giustizia della Comunità Europea.

La Corte di Giustizia della Comunità Europea ha riconosciuto l'ammissibilità delle azioni positive riferite alla parità uomo/donna, purché esse siano proporzionali, temporanee ed eccezionali.

Inizialmente la Corte di Giustizia si era mostrata contraria alle azioni positive. Nel caso *Kalanke*, del 1995 (C-450/93, in Racc. 1995, I, 3051), la Corte ritenne infatti non conforme alla normativa comunitaria una legge

del Land di Brema, con la quale si garantiva alle candidate donne aventi una qualificazione equivalente a quella di candidati uomini una precedenza automatica in caso di assunzione, trasferimento ad altro posto o promozione in tutti i settori nei quali il personale femminile fosse insufficientemente rappresentato. In questo caso il ricorso era stato presentato dal sig. Kalanke, ingegnere specializzato in tecnica di giardinaggio e paesaggistica, che aspirava ad un posto di capo del dipartimento giardini dell'ufficio comunale di Brema, al pari della signora Glissmann, che aveva una qualifica ritenuta equivalente e cui avrebbe dovuto essere accordata la preferenza in base alla legge di Brema.

I motivi che spinsero la Corte a dichiarare la legge di Brema discriminatoria, e pertanto contraria alla normativa comunitaria, furono soprattutto due. La Corte osservò, da un lato, che in questo modo la promozione della parità uomo/donna da obiettivo si trasformava in risultato e, dall'altro, che la preferenza alle donne costituiva una violazione del principio di parità di trattamento, per il suo carattere assoluto ed incondizionato.

Quest'ultima motivazione consentì alla stessa Corte di mutare orientamento in una sentenza successiva, Marschall, dell'11 novembre 1997 (<http://europa.eu.int/jurisp/cgi-bin/form.pl?lang=it> C-409/95), dove era in discussione una legge del Land Renania settentrionale-Vestfalia. Secondo la Corte quest'ultima legge, che pure aveva un contenuto sostanzialmente analogo all'altra, non aveva quei caratteri di rigidità che caratterizzavano la legge del Brema, perché conteneva una clausola secondo cui la precedenza alle candidate di sesso femminile era accordata «a meno che non prevalgano motivi inerenti alla persona di un candidato di sesso maschile».

In questo caso viene perciò respinto il ricorso presentato dal signor Marschall, che aveva presentato domanda per una promozione presso un centro scolastico, ma al quale era stata preferita una candidata in possesso di qualificazioni uguali alle sue, poiché al momento della pubblicazione dell'avviso di posto vacante il numero di donne inquadrato a quel livello era inferiore a quello degli uomini.

La Corte di Giustizia nulla dice sull'altro argomento, che pure aveva pesato in maniera notevole sulla prima decisione, e cioè sulla differenza tra le misure che incidono sugli obiettivi e quelle che incidono sui risultati delle politiche di promozione a favore delle donne.

Questo mutamento di prospettiva da parte della Corte di giustizia fu certamente favorito anche dalla nuova disposizione specificamente riferita alle azioni positive, introdotta nel Trattato sulla Comunità europea in seguito al Trattato di Amsterdam, subito prima della sentenza. Tale disposizione, ora divenuta art. 141, comma quarto, così dispone: «Allo scopo di assicurare l'effettiva e completa parità tra uomini e donne nella vita lavorativa, il principio della parità di trattamento non osta a che uno Stato membro mantenga o adotti misure che prevedano vantaggi specifici diretti a facilitare l'esercizio di un'attività professionale da parte del sesso sottorappresentato ovvero a evitare o compensare svantaggi nelle carriere professionali».

L'orientamento della Corte di Giustizia delle Comunità europee favorevole alle azioni positive viene confermato dalla successiva sentenza Badeck, del 28 marzo 2000 (<http://europa.eu.int/jurisp/cgi-bin/form.pl?lang=it> C-158/97), in cui la Corte giudica conforme alla normativa comunitaria la legge dell'Assia sulla parità di trattamento tra donne e uomini e sulla rimozione di discriminazioni della donna nel pubblico impiego del 21 dicembre 1993. Questa legge, entro un periodo di validità prefissato in tredici anni, si

propone di favorire l'uguale accesso di donne e uomini ai pubblici uffici attraverso l'adozione di piani di promozione, con obiettivi vincolanti, relativi alle condizioni di accesso, di lavoro e di carriera delle donne. La Corte si richiama ai suoi precedenti e riafferma che le candidature debbono essere comunque oggetto di una valutazione obiettiva che tenga conto della situazione personale particolare di tutti i candidati.

Con la sentenza Abrahamsson del 6 luglio 2000 (<http://europa.eu.int/jurisp/cgi-bin/form.pl?lang=it> C-407/98), la Corte nega la sussistenza dei requisiti necessari per l'ammissibilità di un'azione positiva a favore delle donne, ma questa pronuncia negastiva non sembra costituire un'inversione di tendenza rispetto alle ultime pronunce. In base alla legge svedese sull'uguaglianza del 1991, nel 1993 era stato adottato il regolamento sull'insegnamento superiore e, nel 1995, un altro regolamento relativo all'assegnazione di taluni posti di docente e di ricercatore, al fine di promuovere le pari opportunità. Secondo quest'ultimo regolamento, un candidato appartenente al sesso sottorappresentato che possieda qualifiche sufficienti deve essere preferito a un candidato dell'altro sesso che sarebbe altrimenti designato ('discriminazione positiva'), nel caso in cui tale misura si riveli necessaria per fare ottenere la nomina al candidato del sesso sottorappresentato. Il ricorso a misure di discriminazione positiva deve essere tuttavia escluso qualora la differenza di qualificazione tra i candidati sia di rilevanza tale da comportare una violazione del criterio di obiettività, che deve essere osservato nelle assunzioni. L'Università di Göteborg aveva annunciato la vacanza di una cattedra di professore in scienze dell'idrosfera. Si presentarono otto candidati, tra i quali le signore Abrahamsson, Destouni e Fogelqvist ed il signor Anderson. La commissione incaricata della selezione procedeva a due scrutini, nel primo dei quali prendeva in considerazione soltanto la qualificazione scientifica dei candidati. Nell'ambito di questo primo scrutinio, il signor Anderson si classificava al primo posto con cinque voti, mentre la signora Destouni otteneva tre voti. Al secondo scrutinio, tenuto conto sia dei meriti scientifici che del regolamento del 1995, la signora Destouni si classificava prima con sei voti, contro i due del signor Anderson. La commissione proponeva al rettore dell'Università di Göteborg di nominare la signora Destouni, dichiarando espressamente che la nomina di tale candidata al posto del signor Anderson non avrebbe costituito una violazione del criterio di obiettività ai sensi del regolamento citato. Richiamandosi in entrambi i casi alle relazioni degli esperti, la commissione classificava il signor Anderson al secondo posto e la signora Fogelqvist al terzo. La signora Destouni, però, ritirò la propria candidatura ed il rettore dell'Università decise di assegnare la cattedra alla signora Fogelqvist. Il signor Anderson e la signora Abrahamsson impugnarono allora il provvedimento: il signor Anderson riteneva che la designazione effettuata contrastasse con le disposizioni del regolamento e con la sentenza Kalanke della Corte di Giustizia, mentre la signora Abrahamsson, riconoscendo che i meriti del signor Anderson erano comunque superiori ai suoi, sosteneva che la valutazione dei candidati effettuata dalla commissione non fosse stata equa e che la sua produzione scientifica fosse migliore di quella della signora Fogelqvist. In motivazione la Corte di Giustizia della Comunità europea ribadisce che ad un candidato appartenente al sesso sottorappresentato può essere accordata la preferenza rispetto ad un concorrente dell'altro sesso, ma a condizione che i candidati posseggano meriti equivalenti o quasi equivalenti e che le candidature siano oggetto di un esame obiettivo, con cui si tenga conto della singola situazione personale di tutti i candidati. Il

procedimento in questione si rivela sproporzionato rispetto allo scopo perseguito, anche tenendo conto dell'art. 141, n. 4, CE. La Corte si oppone quindi ad una normativa che imponga di scegliere un candidato appartenente al sesso sottorappresentato ed in possesso di qualifiche sufficienti per ricoprire tale posto con preferenza rispetto ad un candidato dell'altro sesso, che sarebbe stato designato in assenza di tale normativa, qualora tale misura sia necessaria affinché ad ottenere la nomina sia un candidato del sesso sottorappresentato e la differenza tra i meriti dei candidati non sia di rilevanza tale da dar luogo ad una violazione del criterio di obiettività che deve essere osservato nelle assunzioni.

4. Le quote elettorali in Francia.

In Italia e in Francia il problema delle azioni positive ha assunto un particolare rilievo con riferimento alle cosiddette quote elettorali. In questo ambito vi è stato un cammino per certi versi parallelo in Francia ed in Italia, anche se si registrano significative differenze, sia all'origine, che negli esiti finali.

Per ciò che attiene all'origine, occorre innanzi tutto sottolineare una peculiarità dell'ordinamento francese: nelle disposizioni costituzionali sull'eguaglianza è generalmente assente il riferimento al sesso, che è invece una costante, non solo in Italia, ma nella maggior parte degli altri ordinamenti. La Dichiarazione dei diritti dell'uomo del 1789 stabiliva, all'art. 1, che «Gli uomini nascono e rimangono liberi e uguali nei loro diritti. Le distinzioni sociali possono essere fondate solo sull'utilità comune». Il primo riferimento alle donne, nella lunga serie di carte costituzionali che si sono succedute in Francia, si ha nel preambolo alla Costituzione del 1946, dove si stabilisce, al terzo comma, che « La legge garantisce alla donna, in tutti i campi, diritti uguali a quelli dell'uomo». La stessa Costituzione vigente, del 1958, afferma tuttavia, all'art. 1, che «La Francia è una repubblica indivisibile, laica, democratica e sociale. Essa assicura l'uguaglianza dinnanzi alla legge di tutti i cittadini senza distinzione di origine, di razza o di religione. Essa rispetta tutte le fedi». È assente, dunque, qualsiasi riferimento al sesso.

Negli anni '80 fu comunque introdotta in Francia una disposizione secondo cui le liste dei candidati alle elezioni municipali «...ne peuvent comporter plus de 75 pour cent de personnes du même sexe». Con la decisione n° 82-146 del 18 novembre 1982, il Conseil constitutionnel dichiarò l'incostituzionalità di questa disposizione per violazione dell'art. 3 della Costituzione, in base al quale «La sovranità nazionale appartiene al popolo che la esercita attraverso i suoi rappresentanti e mediante referendum...Il suffragio ... è sempre universale, eguale e segreto... Sono elettori, nei modi stabiliti dalla legge, tutti i cittadini francesi di ambo i sessi, che godano dei diritti civili e politici» e dell'art. 6 della Dichiarazione del 1789, secondo cui «Tutti i cittadini, essendo uguali davanti ad essa (alla legge), sono ugualmente ammissibili a tutte le dignità, posti ed impieghi pubblici secondo la loro capacità, e senza altra distinzione che quella delle loro virtù e dei loro talenti». In quell'occasione il Conseil non fece alcun riferimento al terzo comma del preambolo della Costituzione del 1946, richiamato innanzi.

Con la decisione n°98-407 del 14 gennaio 1999 (<http://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/1998/98407/index.htm>) il Conseil pervenne alle stesse conclusioni con riferimento alle elezioni regionali, affermando che «Allo stato e per i motivi enunciati nella decisione...del 18 novembre 1982, la qualità di cittadino dà il diritto di voto e all'eleggibilità in condizioni identiche a tutti coloro che non ne sono

esclusi...senza che possa essere operata alcuna distinzione tra elettori o eleggibili in ragione del loro sesso».

Subito dopo questa seconda decisione fu però approvata la legge costituzionale n°99-569, che modificò l'art. 3 della Costituzione, con l'aggiunta di un comma che così dispone: «La legge favorisce l'uguale accesso delle donne e degli uomini ai mandati elettorali ed alle funzioni elettive».

Nell'art. 4 della Costituzione, relativo ai partiti politici, fu inoltre inserita la previsione secondo cui «Essi contribuiscono all'attuazione del principio enunciato all'ultimo comma dell'articolo 3 alle condizioni stabilite dalla legge».

La legge n°2000-493 del 6 giugno 2000 «tendente a favorire l'uguale accesso delle donne e degli uomini ai mandati elettorali e alle funzioni elettive» ha disposto che per le elezioni che si svolgono con lo scrutinio di lista (e cioè per le elezioni municipali nei comuni con più di 3.500 abitanti, per quelle per i consigli di quartiere di Parigi, Lione e Marsiglia, e per quelle regionali, europee, e senatoriali nei dipartimenti che esprimono almeno 5 senatori) tra i candidati di sesso diverso deve esserci uno scarto quantitativo non superiore ad una unità. Questa regola implica, nel caso delle elezioni per il Senato e per il Parlamento europeo, la soluzione c.d. tic-tac (nel senso che ad ogni candidato-uomo deve corrispondere un candidato-donna) e, negli altri casi, un pari numero di candidature per blocchi di 6 (dentro ciascun blocco devono esserci 3 uomini e 3 donne, che possono però essere variamente collocati). Per le elezioni dell'Assemblea Nazionale il finanziamento pubblico viene ridotto di una percentuale pari al 50% dello scarto tra il numero dei candidati di ciascun sesso rispetto al numero totale dei candidati.

In questa materia è già intervenuto il Conseil constitutionnel, che con le decisioni n. 2000-429 del 30 marzo 2000 e n. 2000-430 del 29 giugno 2000 ha espressamente riconosciuto la compatibilità con la Costituzione francese di misure legislative tendenti a favorire la parità di accesso alle cariche elettive, in seguito alla revisione del 1999.

5. Le quote elettorali in Italia.

In Italia «quote elettorali» furono introdotte nella legislazione di riforma dei diversi sistemi elettorali, nazionali e locali, intervenuta in seguito al referendum del 1993, nel quale il corpo elettorale si espresse a larghissima maggioranza a favore dell'introduzione di un sistema elettorale maggioritario, anziché proporzionale.

La legge 25 marzo 1993, n. 81, sulla elezione diretta del sindaco, del presidente della provincia, del consiglio comunale e del consiglio provinciale, disponeva, all'art. 5 e all'art.7, che «Nelle liste dei candidati nessuno dei due sessi può essere di norma rappresentato in misura superiore ai due terzi» (La legge 15 ottobre 1993, n. 72 avrebbe poi soppresso la formula «di norma», stabilendo che «Nelle liste dei candidati nessuno dei due sessi può essere rappresentato in misura superiore ai tre quarti dei consiglieri assegnati»).

Analogamente, con riferimento all'elezione dei consigli delle regioni a statuto ordinario, la legge 23 febbraio 1995, n. 43 stabiliva che «In ogni lista regionale e provinciale nessuno dei due sessi può essere rappresentato in misura superiore ai due terzi dei candidati».

La legge 4 agosto 1993, n. 277 prevedeva invece, per l'elezione della Camera dei deputati, che le liste presentate a livello regionale per l'attribuzione del 25% dei seggi con metodo proporzionale dovessero

essere formate da candidati e candidate in ordine alternato. Il rilievo di tale previsione si collegava al fatto che, all'interno della lista, l'elettore non può esprimere voti di preferenza e quindi i candidati risultano eletti secondo l'ordine prefissato da ciascuna lista.

Disposizioni simili erano contenute nelle leggi approvate da tre regioni a statuto speciale (Trentino–Alto Adige, Friuli–Venezia Giulia e Valle d'Aosta) per le elezioni comunali.

Con la sentenza 12 settembre 1995, n. 422 la Corte costituzionale dichiarò incostituzionali tutte queste disposizioni, per violazione degli articoli 3 e 51 della Costituzione. La questione era stata sollevata con riferimento alla legge n. 81 del 1993, sui consigli comunali, ma la Corte dichiarò l'illegittimità «conseguenziale» delle altre disposizioni, data la sostanziale identità di contenuti e l'esigenza di certezza del diritto, che deve essere tutelata soprattutto in una materia come quella elettorale, essenziale per il funzionamento dello Stato democratico.

Secondo la Corte, «l'art. 3, primo comma, e soprattutto l'art. 51, primo comma, garantiscono l'assoluta eguaglianza fra i due sessi nella possibilità di accedere alle cariche pubbliche elettive».

Con riferimento alle azioni positive, la Corte osserva che queste «possono essere certamente adottate per eliminare situazioni di inferiorità sociale ed economica, o, più in generale, per compensare e rimuovere le disuguaglianze materiali tra gli individui (quale presupposto del pieno esercizio dei diritti fondamentali), non possono invece incidere direttamente sul contenuto stesso di tali diritti». Secondo la Corte ciò vale in particolare in tema di diritto all'elettorato passivo.

A livello sociale ed economico, però, si è visto che la legislazione italiana è ispirata ad una politica di eguaglianza sostanziale, più che di azioni positive, in conformità con le disposizioni costituzionali richiamate all'inizio.

Le azioni positive erano state significativamente introdotte in Italia, come quote, proprio con riferimento all'accesso alle cariche elettive, per il quale l'art. 51 della Costituzione si limita a garantire la parità di trattamento, come eguaglianza formale, e non anche l'eguaglianza sostanziale.

Come negli Stati Uniti le affirmative actions si erano affermate per forzare una situazione di disparità e di segregazione che non era possibile rimuovere attraverso una politica neutra di eguaglianza formale, sulla base del XIV emendamento, analogamente, in Italia, le azioni positive erano state concepite per la rappresentanza elettorale, e cioè in un settore in cui la Costituzione garantisce unicamente la parità di trattamento tra uomini e donne (al di là del riferimento contenuto a livello generale nell'art. 2, secondo comma), ma in cui le donne sono fortemente sottorappresentate, in misura assai rilevante anche rispetto alla maggior parte degli altri ordinamenti europei. Non potendosi operare con politiche di eguaglianza sostanziale, più indicate per il lavoro e per i rapporti all'interno della famiglia, il legislatore italiano aveva preso a modello il sistema americano delle affirmative actions, come deroghe individuali al principio della parità di trattamento.

6. Le riforme costituzionali.

In seguito alla sentenza con cui la Corte “bocciò” le quote elettorali, anche in Italia furono presentate varie proposte di revisione costituzionale dell'art. 51, e da ultimo, naturalmente alla vigilia dell'8 marzo, la Camera

ha frettolosamente approvato in prima lettura una riforma dell'art. 51 della Costituzione, con l'aggiunta di questa formulazione: «A tal fine la Repubblica promuove con appositi provvedimenti le pari opportunità tra donne e uomini». Erano stati proposti vari emendamenti (“parità di accesso” anziché “pari opportunità”, ecc.), ma il testo è stato approvato senza emendamenti per evitare un allungamento dei tempi e rispettare la scadenza, politicamente significativa, dell'8 marzo, secondo specifiche indicazioni del Presidente della Camera. Avendo tenuto fede a questa scadenza non è però detto che la riforma possa superare indenne le successive fasi del procedimento di revisione costituzionale ed essere definitivamente approvata.

Prima ancora di riformare l'art. 51, la legge costituzionale 18 Ottobre 2001, n. 3, di revisione del titolo V della Costituzione, ha introdotto nel nuovo art. 117 un comma così formulato:

«Le leggi regionali rimuovono ogni ostacolo che impedisce la piena parità degli uomini e delle donne nella vita sociale, culturale ed economica e promuovono la parità di accesso tra donne e uomini alle cariche elettive».

Analogamente, nella legge costituzionale 31 gennaio 2001, n. 2, contenente «Disposizioni concernenti l'elezione diretta dei Presidenti delle Regioni a Statuto speciale e delle Province autonome di Trento e di Bolzano», si stabilisce che in ciascun statuto speciale, in relazione alla disciplina elettorale, sia aggiunta la previsione secondo cui «Al fine di conseguire l'equilibrio della rappresentanza dei sessi, la medesima legge promuove condizioni di parità per l'accesso alle consultazioni elettorali».

Occorre allora verificare se le disposizioni così formulate siano in grado di legittimare le quote elettorali, dichiarate incostituzionali con la sentenza n. 422 del 1995 dalla Corte costituzionale, anche prima della definitiva approvazione del nuovo art. 51.

Da questo punto di vista le nuove disposizioni parrebbero prestarsi a tre possibili letture:

- 1) La legge regionale può disporre quote elettorali a favore delle donne, che la legge statale non può invece disporre.
- 2) La costituzionalizzazione delle quote elettorali a livello regionale rende implicitamente ammissibili anche le quote elettorali a livello statale.
- 3) Non vengono costituzionalizzate le quote elettorali vere e proprie, ma solo forme di promozione generica della rappresentanza femminile.

Quest'ultima soluzione è apparentemente la più logica e quella che solleva minori interrogativi. Così interpretata la previsione costituzionale avrebbe però un'efficacia molto ridotta e non farebbe che ribadire un generico impegno, a livello regionale, per promuovere la rappresentanza femminile.

Merita allora forse esaminare anche le altre ipotesi, per verificare se la nuova previsione costituzionale, affermata con tanta insistenza sia per le regioni a statuto speciale che per le regioni a statuto ordinario, non produca effetti più significativi.

La prima soluzione, secondo cui le quote sarebbero ammissibili a livello regionale, pur essendo inammissibili a livello statale, non sembra potersi accogliere, per lo meno per le regioni a statuto ordinario. A norma del nuovo art. 117, infatti, la competenza regionale in materia elettorale è molto limitata, poiché lo Stato mantiene la competenza esclusiva per ciò che attiene agli «organi dello Stato e relative leggi elettorali»;

referendum statali; elezione del Parlamento europeo», oltre che alla «legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane». A norma dell' art. 122, invece, «Il sistema di elezione e i casi di ineleggibilità e di incompatibilità del Presidente e degli altri componenti della Giunta regionale nonché dei consiglieri regionali sono disciplinati con legge della Regione nei limiti dei principi fondamentali stabiliti con legge della Repubblica, che stabilisce anche la durata degli organi elettivi». La competenza regionale in materia elettorale si esercita dunque solo con riferimento ai consigli regionali e agli altri organi della regione, ma si tratta di una competenza ripartita, esercitata «nei limiti dei principi fondamentali stabiliti con legge della Repubblica». È perciò difficile pensare che in questo ambito le leggi regionali dispongano quote elettorali a favore delle donne, a norma dell'art. 117, conformandosi, al tempo stesso, a leggi statali che tali quote non possono invece disporre, secondo quanto ha affermato la Corte costituzionale nel 1995.

Per le regioni a statuto speciale la legge costituzionale n. 2 del 2001 attribuisce una competenza piena, e non solo ripartita, in materia elettorale, poiché prevede che «In armonia con la Costituzione e i principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica e con l'osservanza di quanto disposto dal presente Titolo, la legge regionale [o provinciale], approvata dal Consiglio regionale [o provinciale] con la maggioranza assoluta dei suoi componenti, determina la forma di governo della Regione e, specificatamente, le modalità di elezione...». Il vincolo della legislazione statale è meno diretto, ma vi è pur sempre il legame con la Costituzione e i principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica: anche in questo quadro, dunque, è difficile immaginare una legislazione regionale che dispone quote elettorali, contrapponendosi ad una legislazione statale che invece tali quote non può disporre.

Resta allora da verificare l'altra soluzione, secondo cui la previsione di quote regionali in materia elettorale costituirebbe una ammissione implicita della costituzionalità delle quote elettorali anche a livello statale, e dunque un superamento dell'orientamento espresso dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 422 del 1995. Se le quote elettorali sono ammissibili a livello regionale, tanto più debbono considerarsi ammissibili a livello statale. L'art. 117, come i nuovi statuti speciali, afferma che le leggi regionali «promuovono la parità di accesso tra donne e uomini alle cariche elettive», lasciando così intendere che in questo senso possono e debbono muoversi anche le leggi statali.

La strada maestra per questa soluzione sarebbe stata indubbiamente riformare prima l'art. 51 cost., cui la Corte costituzionale si era appellata per dichiarare l'incostituzionalità delle quote disposte da varie leggi, statali e regionali. Sotto questo profilo, la riforma della rappresentanza elettorale a livello regionale sembra porsi come l'anticipazione di una più generale riforma, volta a garantire la parità di accesso a uomini e donne a tutti i livelli.

Fin tanto che non sarà riformato l'art. 51 non sembra però potersi escludere che il legislatore regionale, e lo stesso legislatore statale, si spingano un po' più in là di generiche misure di promozione, anche in forza di un diverso quadro normativo a livello europeo.

La nostra Corte costituzionale si era pronunciata negativamente nel 1995, contemporaneamente alla decisione Kalanke, con cui la Corte di giustizia della Comunità europea aveva negato l'ammissibilità delle azioni positive previste dalla legislazione tedesca. Si è visto che la Corte di Giustizia della Comunità

Europea ha però in seguito riconosciuto la ammissibilità di azioni positive nel campo del lavoro e che nel 1997 è stata inserita una previsione specifica al riguardo nel Trattato sulla Comunità europea.

L'art. 23 della Carta dei Diritti fondamentali dell'Unione Europea, approvata a Nizza nel dicembre 2000, contiene ora una formula ancora più ampia, poiché stabilisce che «La parità tra uomini e donne deve essere assicurata in tutti i campi, compreso in materia di occupazione, di lavoro e di retribuzione. Il principio della parità non osta al mantenimento o all'adozione di misure che prevedano vantaggi specifici a favore del sesso sottorappresentato».

Le nuove disposizioni costituzionali riferite alle Regioni, unite alla normativa e alla giurisprudenza comunitarie, potrebbero allora offrire una copertura costituzionale per interventi di promozione della rappresentanza femminile più incisivi che in passato, anche prima che si concluda il procedimento di revisione dell'art. 51 della Costituzione.

7. Le quote elettorali in altri Paesi europei.

Negli ultimi anni molti Paesi europei hanno introdotto con varie modalità misure per favorire una più ampia rappresentanza femminile.

Si è già accennato alle riforme costituzionali e legislative introdotte in Francia in relazione alle quote elettorali.

Anche in Belgio è stata recentemente riformata la Costituzione ed il nuovo art. 11bis, introdotto con legge costituzionale 21 febbraio 2002, stabilisce che le leggi e i decreti garantiscono alle donne e agli uomini 'uguale esercizio dei diritti e delle libertà e favoriscono specificamente l'eguale accesso ai mandati elettivi e pubblici. Il Consiglio dei ministri e i governi delle comunità e delle regioni si compongono di persone di sesso differente. Le leggi e i decreti assicurano la presenza di persone di sesso differente all'interno delle deputazioni permanenti dei consigli provinciali, comunali e delle altre istituzioni pubbliche.

Occorre notare che in Belgio una forma sia pur moderata di quote elettorali era stata introdotta ancor prima di riformare la Costituzione: la legge 24 maggio 1994 stabiliva infatti una quota minima di candidati di ogni sesso presenti in ciascuna lista, secondo una misura variabile (25% nelle elezioni del 1996, 33% nel 1999).

Analogha proposta di legge ordinaria è stata presentata in Portogallo, sulla base dell'art. 109 della Costituzione, secondo cui «La partecipazione diretta e attiva di uomini e donne alla vita politica costituisce condizione e strumento fondamentale di consolidamento del sistema democratico, dovendo la legge promuovere l'uguaglianza nell'esercizio dei diritti civili e politici e la non discriminazione in funzione del sesso nell'accesso alle cariche politiche».

Anche in Spagna si discute di una riforma e, in attesa della legge, alcuni partiti politici hanno stabilito volontariamente alcune quote: il PSOE ha previsto per statuto una quota minima del 25%.

Nel Regno Unito, tra il 1993 e il 1997, il partito laburista adottò la politica delle cosiddette shortlists di sole donne. Tale politica fu giudicata illegittima, per contrasto con il Sex Discrimination Act, nel caso *Jepson v. The Labour Party* del 1996, e, per superare lo scoglio della illegittimità, nell'ottobre 2001 furono proposti emendamenti al Sex Discrimination Act, definitivamente approvati nel febbraio 2002. La legge così emendata stabilisce ora che la disciplina contenuta nel Sex Discrimination Act non si applica alle misure

adottate da un partito per ridurre la disparità tra uomini e donne nelle candidature. La legge non è quindi prescrittiva: consente semplicemente ai partiti di attivarsi, se lo ritengono, per ridurre la disparità.

Fin dagli anni '70, infine, nei Paesi Scandinavi i partiti politici hanno deciso, volontariamente, di perseguire l'obiettivo di una più equa rappresentanza di genere nelle assemblee elettorali.

8. L'efficacia delle quote elettorali: spunti per una riflessione.

Ma sono davvero utili le quote elettorali? I risultati delle ultime elezioni in Francia non sono entusiasmanti: la legge del 2000 sulle quote elettorali ha avuto ottimi risultati nelle elezioni comunali del marzo 2001, in cui le donne elette sono salite dal 22% al 47% dei consiglieri comunali, ma alle elezioni del Senato, che si sono svolte il 23 settembre 2001, il risultato è stato molto modesto, poiché il numero delle senatrici è salito da 20 a 35 su un totale di 320 seggi senatoriali. Nelle elezioni dell'Assemblea Nazionale del 9 e 16 giugno 2002 sono state elette 71 donne su un totale di 577 deputati (3 su 58 al primo turno).

Le cose sono andate un po' meglio in Belgio, ancor prima della riforma costituzionale, attraverso la legge del 1994. Attualmente, in seguito alle elezioni del 1999, ci sono 20 donne e 51 uomini al Senato e 36 donne e 114 uomini alla Camera.

In Gran Bretagna, prima del 1997, le donne non avevano mai superato il 10%. Nelle elezioni del 1997 vennero elette 101 candidate del Labour Party e, in seguito alle elezioni del 2001, le donne parlamentari sono quasi il 18%. In Scozia e nel Galles la percentuale è molto più alta: 37,2% nelle elezioni del Parlamento scozzese del 1999 e 41,7% nelle elezioni del Parlamento del Galles del 2000.

La Svezia detiene il primato con il 43% di donne tra i parlamentari. Sia in Svezia che in Norvegia i governi sono generalmente composti per metà da donne e per metà da uomini.

La legislazione sulle quote intervenuta in Francia dopo la revisione costituzionale si caratterizza per una certa rigidità rispetto alle altre esperienze europee, che mantengono invece un carattere più flessibile, a livello costituzionale/legislativo o come autodisciplina dei partiti.

Alla rigidità del modello francese, che tende ad imporre fin da subito un secco 50/50, sembrano ispirarsi i progetti di legge che vengono redatti oggi in Italia, in attesa del nuovo art. 51.

Si è visto che alla rigidità si sono sempre opposte sia la Corte Suprema americana che la Corte di Giustizia della Comunità Europea nella loro giurisprudenza sulle azioni positive.

Il confronto tra i dati della Francia e quelli degli altri Paesi sembra dimostrare che una maggiore rigidità non garantisce risultati migliori.

Molti altri fattori condizionano comunque l'esito finale.

In primo luogo occorre osservare che il meccanismo delle quote agisce solo sulla fase precedente alle elezioni: i partiti politici possono essere costretti a disporre un certo numero di candidature femminili o possono deciderlo autonomamente, ma la scelta finale spetta agli elettori ed alle elettrici. Quelle discriminazioni e quei pregiudizi che avrebbero potuto condizionare la scelta delle candidature da parte delle forze politiche continuano dunque a condizionare, nella fase successiva, le scelte del corpo elettorale.

Sul risultato finale incidono inoltre le numerose variabili che caratterizzano i sistemi elettorali: le scelte degli elettori e delle elettrici saranno più o meno vincolate a seconda che il sistema elettorale sia maggioritario o

proporzionale, con collegi uninominali o plurinominali, con voto di preferenza o meno.

Tra le cause della scarsità della rappresentanza femminile vi è anche il problema dei "tempi", cui si richiama la legge italiana n. 53 del 2000, ricordata innanzi. I ritmi della vita politica, come talvolta quelli dell'industria o delle libere professioni, sono difficilmente conciliabili con la vita familiare e, poiché la divisione dei ruoli all'interno della famiglia è ancora prevalentemente quella tradizionale, spesso sono le stesse donne a rinunciare alla vita politica.

Prima di riservare rigide quote a favore di donne "pescate a forza", sarebbe allora forse opportuno modificare i ritmi della vita politica e di quella lavorativa in genere, per adeguarli ad uno stile di vita più ragionevole, come peraltro già avviene in alcuni Paesi, soprattutto del Nordeuropa, ma questo è un problema di tipo culturale, di mentalità, che difficilmente può essere risolto (solo) attraverso una legge.

Un sistema di quote, anche flessibile, può naturalmente favorire una maggiore partecipazione femminile e questa partecipazione potrebbe promuovere una graduale trasformazione in tal senso.

Le quote non vanno perciò viste come l'unica strada possibile, ma neppure come qualcosa di inammissibile o inaccettabile.

La soluzione va cercata in una corretta combinazione dei diversi profili dell'eguaglianza, da valutare caso per caso, senza veti e senza preclusioni.

Le azioni positive, e le quote elettorali in particolare, non possono sostituirsi ad una politica di eguaglianza sostanziale, mirata a rimuovere in via permanente gli ostacoli che si frappongono ad un'eguaglianza di fatto, ma la loro introduzione può rivelarsi comunque utile, per accelerare una politica in questa direzione.

Particolarmente significativa in tal senso è l'esperienza francese, poiché alla revisione costituzionale sulle quote elettorali sono seguite, non solo l'introduzione di un meccanismo di quote a livello legislativo, ma molte altre riforme, che hanno inciso sempre più sull'obiettivo della parificazione uomo/donna, come la legge n. 99-585 del 12 luglio 1999, per la creazione di delegazioni parlamentari sui diritti delle donne e la pari opportunità tra uomini e donne (http://www.legifrance.gouv.fr/citoyen/jorf_nor.ow?numjo=EQUX9800104L), la legge n. 2000-596 del 30 giugno 2000 sulle prestazioni compensatorie in materia di divorzio (http://www.legifrance.gouv.fr/citoyen/jorf_nor.ow?numjo=JUSX9802720L), la legge sull'interruzione volontaria della gravidanza e la contraccezione (<http://www.assemblee-nationale.fr/dossiers/ivg.asp#ivg>), la legge n. 2001-397 del 9 maggio 2001 sull'uguaglianza professionale tra le donne e gli uomini (http://www.assemblee-nationale.fr/dossiers/parite/egalite_prof.asp), la legge n. 2001-1066 del 16 novembre 2001 sulla lotta contro le discriminazioni, per migliorare la legislazione destinata a combattere le discriminazioni in materia di impiego e per meglio proteggere salari e stipendi durante l'intera carriera (<http://www.assemblee-nationale.fr/dossiers/discriminations.asp>), la legge n. 2002-305 del 4 marzo 2002 sulla potestà genitoriale (http://www.assemblee-nationale.fr/dossiers/autorite_parentale.asp) e la legge n. 2002-304 del 4 marzo 2002 sul nome di famiglia, che consente ai genitori di scegliere se attribuire ai figli il cognome del padre o quello della madre (http://www.assemblee-nationale.fr/dossiers/nom_patronymique.asp).

Dalla conferenza di Pechino del 1995 la prospettiva che emerge a livello europeo è quella del mainstreaming, del navigare nella corrente, per adattare ogni politica e ogni attività alla parità tra uomo e

donna, inserendo l'obiettivo della parità all'interno di qualsiasi programma.

Il mainstreaming parrebbe implicare un superamento delle azioni positive e di politiche differenziate e separate a favore delle donne.

A ben guardare, però, con questa prospettiva non viene affatto abbandonata la politica delle azioni positive, che hanno anzi ricevuto un esplicito riconoscimento normativo nel 1997 con la disposizione del Trattato di Amsterdam e nel 2000 con quella della Carta di Nizza, entrambe già ricordate.

Azioni positive e quote elettorali sono infatti ancora necessarie per accelerare una trasformazione almeno in quei settori nei quali la disparità tra uomo e donna è ancora irragionevolmente eccessiva. Mantenendo un carattere flessibile e provvisorio ed unendosi, senza sostituirla, ad una politica di eguaglianza, formale e sostanziale, le azioni positive non sembrano incompatibili con una prospettiva di mainstreaming, dato che in questo modo esse mirano proprio al raggiungimento di una situazione nella quale non siano più necessarie politiche differenziate e dove la parità tra uomo e donna sia perseguibile attraverso le politiche ordinarie.

Ciò che occorre, tuttavia, è una trasformazione soprattutto culturale e di mentalità, alla quale le leggi, le politiche di eguaglianza formale e sostanziale, le azioni positive e le quote elettorali possono in parte contribuire, ma che deve poi realizzarsi e radicarsi all'interno della società e del costume.

In questo l'Europa può dare e in parte ha già dato un apporto determinante.

Bibliografia

- Saraceno, Chiara 1988, "La struttura di genere della cittadinanza", in: *Democrazia e Diritto*, pp. 273 ss.
- Boccia, Maria Luisa e Peretti, Isabella (a cura di) 1988, "Il genere della rappresentanza, Materiali e atti", allegato a *Democrazia e Diritto*, n.1
- Ballestrero, Maria Vittoria 1990, "I «diritti delle donne»", in: *Politica del Diritto*, pp. 123 ss.
- Ainis, Michele 1992, "Azioni positive e principio d'eguaglianza", in: *Giur. cost.*, pp. 582 ss.
- Sineau, Mariette 1992, "Le donne nella sfera della politica: diritti delle donne e democrazia", in: Duby, Georges e Perrot, Michelle (a cura di), *Storia delle donne in Occidente. Il Novecento*, Bari: Laterza, pp. 531 ss.
- Bonacchi, Gabriella e Groppi, Angela (a cura di) 1993, "Il dilemma della cittadinanza. Diritti e doveri delle donne", Bari: Laterza.
- Brunelli, Giuditta 1994, "L'alterazione del concetto di rappresentanza politica: leggi elettorali e "quote" riservate alle donne", in: *Diritto e Società*, pp. 545 ss.
- Bimbi, Franca e Del Re, Alisa (a cura di) 1997, "Genere e democrazia. La cittadinanza delle donne a cinquant'anni dal voto", Torino: Rosenberg & Sellier.
- Scarponi, Stefania (a cura di) 1997, "Le pari opportunità nella rappresentanza politica e nell'accesso al lavoro: i sistemi di quote al vaglio di legittimità", Trento: Università degli Studi di Trento.
- Beccalli, Bianca (a cura di) 1999, "Donne in quota: è giusto riservare posti alle donne nel lavoro e nella politica?", Milano: Feltrinelli.

- Chieffi, Lorenzo (a cura di) 1999, "I diritti sociali tra regionalismo e prospettive federali", Padova: Cedam.
- Ainis, Michele 1999, "Cinque regole per le azioni positive", in: *Quad. cost.*, pp. 359 ss.
- Caielli, Mia 1999 "L'ammissibilità delle azioni positive finalizzate alla realizzazione della parità uomo-donna", in: *Giur. it.*
- Caielli, Mia 1999, "Le azioni positive in materia elettorale nell'ordinamento francese", in: *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, pp.1448 ss.
- Ceccanti, Stefano 2000, "Francia e Italia di fronte alle differenze di sesso e di lingua: crisi comune delle certezze consolidate ed esiti diversi", in: *Dir. Pubbl. Comp. Eur.*, pp. 91 ss.
- Mazza, Mauro 2000, "Francia: modifiche della legislazione elettorale", in: *Dir. Pubbl. Comp. Eur.*, pp. 1034 ss.
- Dentici, Lorenzo Maria 2000, "L'eguaglianza fra i sessi nell'Europa di Amsterdam", in: *Diritto lav.*, I, pp. 223 ss.
- Russel, Meg 2000, "Women's Representation in UK Politics: What can be done within the Law?", London.
- De Simone, Gisella 2001, "Dai principi alle regole. Eguaglianza e divieti di discriminazione nella disciplina dei rapporti di lavoro", Torino: Giappichelli.
- Califano, Licia 2001 "Donne e rappresentanza politica: una riforma che riapre nuovi spazi", in: *Quaderni cost.*, pp. 140 ss.
- Brunelli, Giuditta 2001, "Le «quote» riprendono quota? (A proposito di azioni positive in materia elettorale regionale)", in: *Le Regioni*, pp. 531 ss.
- Palici di Suni, Elisabetta 2001, "Le ragioni delle donne e le donne nelle regioni", in: *Dir. Pubbl. Comp. Eur.*, pp. 605 ss.
- Deffenu, Andrea 2001, "La parità tra i sessi nella legislazione elettorale di alcuni Paesi europei", in: *Dir. Pubbl.*, pp. 609 ss.
- Mbongo, P. 2001, "Des «quotas» à la «parité». Variations sur la loi constitutionnelle française du 8 Juillet 1999", in: *Revue belge de Droit Constitutionnel*, pp. 319 ss.
- Palici di Suni, Elisabetta 2002, "Padri e madri in pensione", in: *Dir. Pubbl. Comp. Eur.*