

La representación de género en Italia

Gender representation in Italy

Tania Groppi*

Irene Spigno**

Fecha de recepción: 23 de junio de 2011

Fecha de aceptación: 26 de agosto de 2011

RESUMEN

El tema de la representación de género en el acceso a cargos electivos se enfrenta al problema más general de la discriminación entre hombres y mujeres. En Italia esta consideración ha representado el punto de partida para el desarrollo de una legislación y doctrina constitucionales que paulatinamente han reconocido la necesidad de aprobar disposiciones para que las mujeres accedan a los cargos electivos y desempeñen otras tareas públicas en condiciones de igualdad con los hombres. Tras una breve reconstrucción histórica, el artículo analiza las disposiciones constitucionales que reconocen la igualdad entre hombres y mujeres, la legislación aprobada por los legisladores nacional regionales, y la jurisprudencia sentada por la corte constitucional sobre el asunto de la representación de género.

PALABRAS CLAVE: representación política, igualdad, género, jurisprudencia constitucional, Italia.

* Tania Groppi es profesora de Derecho Público Comparado en la Universidad de Siena (Italia).

** Irene Spigno es investigadora en Derecho Público Comparado en la Universidad de Siena (Italia).

Nota: Aunque el presente trabajo es el fruto de reflexiones compartidas de las dos autoras, se deben atribuir a Irene Spigno los apartados 1, 2, 4, 5 y 7 y a Tania Groppi los párrafos 3 y 6, mientras que las conclusiones son comunes.

ABSTRACT

The issue of gender representation in the access to elective functions deals with the more general problem of discrimination between men and women. In Italy this consideration has represented the starting point for the development of legislation and constitutional doctrine which have gradually recognized the need to adopt measures in order to ensure women's access to elective offices and other public duties on equal grounds with men. Firstly, after a brief historical reconstruction, the article analyses the constitutional rules recognizing equality between men and women. Secondly, the attention is focused on the legislation approved by regional and national legislative bodies and, thirdly, the jurisprudence issued by the Constitutional Court on gender representation will be taken under scrutiny.

KEYWORDS: political representation, equality, gender, constitutional jurisprudence, Italy.

Introducción

El tema de la igualdad de género en el acceso a cargos electivos llama la atención sobre diferentes problemas, entre los cuales se destaca el de la discriminación entre hombres y mujeres que sigue muy presente en la sociedad italiana del siglo xxi. De hecho, aunque desde un punto de vista jurídico muchas formas de discriminación se hayan reducido, el problema de la igualdad entre hombres y mujeres sigue sin resolverse y toma particular fuerza cuando entra en contacto con el tema de la representación política, involucrando asuntos relacionados con el derecho de voto y con las libertades que se asocian a la igualdad de género. Desde esta perspectiva, la experiencia italiana sobre la igualdad de género destaca en el panorama europeo y comparado por la fuerte subrepresentación del género femenino en las calificaciones profesionales más importantes, así como en las instituciones y en las asambleas electivas.

Un estudio hecho por la Oficina de Relaciones de la Cámara de Diputados con la Unión Europea (Ufficio Rapporti con l'Unione Europea, Camera dei Deputati 2011) muestra cómo la presencia femenina en los órganos constitucionales italianos sigue siendo bastante pequeña en número y muy limitada en cuanto a las posiciones de mayor jerarquía. Más en concreto, según el análisis anual del World Economic Forum sobre la presencia de las mujeres en los niveles más altos de las instituciones (gobierno, parlamento y otras legislaturas, alta dirección, etcétera) en la clasificación de 2010, Italia ocupa la posición número 74 sobre un total de 134 países (ocupaba la 72 en 2009, la 67 en 2008 y la 84 en 2007) (World Economic Forum 2010). Ninguna mujer ha desempeñado nunca el cargo de presidente de la República o de presidente del Consejo de Ministros, y el de presidente de la Cámara fue ocupado por mujeres sólo en las legislaturas de 1979, 1983 y 1987, con la elección de Nilde Iotti, y en aquella de 1994 con la elección de Irene Pivetti.

En cuanto a la actual legislatura, en las últimas elecciones de 2008 fueron elegidas a la Cámara de Diputados 133 mujeres sobre el total de 630

diputados y 58 de los 315 senadores en el Senado, mientras entre los senadores vitalicios,¹ el 1 de agosto de 2001, la profesora Rita Levi Montalcini fue nombrada por el presidente de la República.

En el actual gobierno, las mujeres que desempeñan el cargo de secretarías son cinco sobre un total de 22 secretarios, y las mujeres subsecretarías de Estado son siete sobre un total de 31.²

La presencia de las mujeres italianas es baja también en el Parlamento Europeo, a pesar de la nueva legislación —que será analizada más adelante— que contiene disposiciones que garantizan la presencia equilibrada de ambos sexos. De hecho, en las elecciones de 2004, las primeras bajo la nueva ley, 15 mujeres fueron elegidas para un total de 78 escaños asignados a Italia. En las elecciones anteriores (1999) las mujeres elegidas fueron ocho de un total de 87 escaños italianos, y en las de 2009 las mujeres elegidas al Parlamento Europeo fueron 16 de los 72 escaños asignados. En lo que concierne a la composición de la Corte Constitucional, el 4 de noviembre de 1996, el presidente de la República nombró a la primera mujer al cargo de juez constitucional: Fernanda Contri, que cesó del cargo en 2005. Abogada, Fernanda Contri había ocupado anteriormente también el cargo de ministra de Asuntos Sociales y fue miembro del Consejo Superior de la Magistratura. Una segunda mujer fue nombrada juez de la

¹ Según lo establecido por el artículo 59, párrafo 1 de la Constitución italiana, al cargo de senador vitalicio pueden acceder, salvo renuncia, los ex presidentes de la República. Además, el presidente de la República puede nombrar cinco senadores vitalicios entre quien ha ilustrado la nación por méritos en el sector social, científico, artístico y literario (véase, en este sentido, el párrafo 2 del artículo 59, párrafo 2).

² Las mujeres que desempeñan el cargo de secretaria son: Stefania Prestigiacomo, secretaria del Medio Ambiente, Protección del Territorio y del Mar; Mariastella Gelmini, secretaria de Educación, Universidad e Investigación; Giorgia Meloni, secretaria sin cartera, responsable de la Política de Juventud; Maria Rosaria Carfagna, secretaria sin cartera para la Igualdad de Oportunidades; Michela Vittoria Brambilla, secretaria sin cartera de Turismo. Las subsecretarías de Estado son: Stefania Craxi, Asuntos Exteriores; Maria Elisabetta Alberti Casellati, Justicia; Francesca Martini y Eugenia Maria Roccella, Salud; Laura Ravetto, Relaciones con el Parlamento; Daniela Santanchè, Actuación del Programa de Gobierno; Sonia Viale, Economía y Finanzas. Los ministros sin cartera están previstos por el artículo 9 de la Ley 400/1988 que establece que desempeñan los cargos asignados por el presidente del Gobierno. Además, se llaman “sin cartera” porque no tienen un presupuesto que pueden administrar de manera autónoma.

Corte Constitucional por el presidente de la República el 4 noviembre de 2005: Maria Rita Saulle, profesora universitaria de derecho internacional. Ni el Parlamento ni los tribunales supremos estatales³ han nombrado a ninguna mujer como juez de la Corte Constitucional.

Con referencia a los órganos de gobierno de las regiones, la presencia de mujeres en 2010 ascendió a 22.1% del total en las Juntas (órganos de gobierno de las regiones) y a 11.4% en los consejos regionales (asambleas con poderes legislativos).

En los ayuntamientos italianos, la media de la representación de las mujeres es de 11.8% en los consejos locales y de 17.9% en las juntas. En las provincias, las cifras ascienden a 12.9% del total en los consejos provinciales, mientras los concejales provinciales mujeres representan el 17.2% del total (Osservatorio Delle donne Nella Pubblica Amministrazione).

Las razones de estos datos tienen que ser buscadas principalmente en una cultura discriminatoria todavía dominante en la sociedad italiana. Como se verá a continuación, en Italia una igualdad plena entre hombres y mujeres sigue siendo un objetivo lejano de alcanzar. Y esto también considerando el monopolio de la presencia masculina en los partidos y en la política, consecuencia de la exclusión por largo tiempo de las mujeres del electorado activo y pasivo, que todavía produce consecuencias relevantes, impidiendo así la plena inclusión de las mujeres en la vida política en general y en las elecciones en particular.

La (des)igualdad de género en Italia entre derecho y sociedad

Como ya se ha adelantado, sin olvidar los pasos relevantes que se han producido en las últimas décadas, el problema de la igualdad entre hombres y mujeres sigue sin resolverse. De hecho son muchas las situaciones

³ Según lo establecido por el artículo 135 de la Constitución italiana “El Tribunal Constitucional estará compuesto de quince jueces nombrados en un tercio por el Presidente de la República, en otro tercio por el Parlamento en sesión conjunta y en el tercio restante por las supremas magistraturas ordinaria y administrativas”.

discriminatorias que persisten: por ejemplo, el nombre de familia. En Italia, los hijos adquieren de forma automática y obligatoria el apellido del padre, sin que haya la posibilidad de adquirirlo de la madre o de ambos, o cualquiera que elijan de los dos, como ocurre en otros ordenamientos.⁴

La legislación no es suficiente en sí para garantizar una efectiva igualdad, el logro de la cual es la conclusión de un camino largo y tortuoso, que se ve afectado no sólo por los instrumentos legales y constitucionales de un país, sino aun más por la cultura dominante en la sociedad que, con especial referencia al caso italiano, es la herencia de una fuerte discriminación histórica.

En Italia, la familia fue el primer lugar en el que la discriminación tuvo lugar. Sería suficiente pensar en la institución de la autorización marital prevista por el Código Napoleónico —que entró en vigor en Italia en 1806— que en el artículo 217 preveía que la mujer no podía tomar ninguna acción más allá de la ordinaria administración, sin el concurso del marido o sin su consentimiento escrito.

Esta autorización estaba presente también en el artículo 130 del Código del Reino de Piamonte-Cerdeña de 1837, mientras el artículo 134 del primer

⁴ Por lo que concierne al tema de la más recientemente obligatoria adquisición del apellido paterno, con la sentencia 61 del 2006, la Corte Constitucional ha tenido la oportunidad de ocuparse de la cuestión relativa a la compatibilidad, respecto al parámetro constitucional, de las normas del Código Civil que imponen la adquisición del apellido paterno para los hijos legítimos, incluso en el caso en que se manifieste una voluntad distinta por los cónyuges.

En particular, los jueces constitucionales han sido llamados por la Corte de Casación a examinar las normas contenidas en los artículos 143 bis, 236, 237, párrafo segundo, 262 y 299 párrafo tercero del Código Civil, en la parte en que no se prevé que al hijo legítimo se le pueda poner el apellido de la madre, aunque haya consenso, legalmente manifestado, de ambos progenitores. La Corte Constitucional, al declarar inadmisibile la cuestión, ha sustancialmente reafirmado lo que se afirmó en dos no tan recientes decisiones (autos número 176 y 586 de 1988) relativas a cuestiones casi idénticas, a las cuales el Parlamento no les ha dado ningún seguimiento. De hecho, en la sentencia 61 de 2006, como en los citados precedentes, después de haber puesto de manifiesto que se está frente a una disparidad de tratamiento, la Corte ha concluido que la elección de las modalidades a través de las cuales se debe asegurar la asunción del apellido materno es “una cuestión de política” y que, por tanto, compete a la libre apreciación del legislador la elección entre una pluralidad de opciones para volver a escribir una normativa que sea coherente con los principios del ordenamiento y con el valor constitucional de la igualdad entre el hombre y la mujer en la familia y en la sociedad.

Código Civil de la Italia unida (1865) preveía la posibilidad de que el marido concediera a su esposa, a través de un acto público, una autorización general o sólo para determinados actos, salvo el derecho a revocar.

En el Reino de Cerdeña, la institución de la autorización marital estuvo presente durante mucho tiempo, pero en otros estados preunitarios la situación era diferente: así, en el Lombardo-Veneto, el Código austriaco (*Allgemeines Bürgerliches Gesetzbuch*) de 1811, vigente desde 1826, preveía disposiciones más favorables para las mujeres, excluyendo la necesidad de la autorización marital y admitiéndolas en condiciones de igualdad con los hombres a la sucesión de familia y restringiendo el tiempo y la intensidad de la autoridad paterna (Ungari 1974, 123).

En el Código Civil de la Italia unida, la situación de inferioridad de la mujer en la familia también fue confirmada por el artículo 131, según el cual el marido era el jefe de familia y la esposa debía seguir su condición civil y asumir su apellido (Longo 1988, 195). Además, la mujer era obligada a acompañar a su marido a donde él creía oportuno fijar su residencia. El principio que dictaba que el marido era el jefe de la familia influyó profundamente en la sociedad italiana, resistiendo a la supresión de la autorización marital y también a la entrada en vigor de la Constitución. De hecho, el contenido del artículo 131 fue confirmado por el artículo 144 del Código Civil de 1942, que se mantuvo en vigor hasta la reforma del derecho de familia de 1975.

Más discriminaciones estaban presentes en la esfera pública de la vida de las mujeres. Entre las leyes más importantes se destaca la Ley 1176 del 17 de julio de 1919, sobre la capacidad jurídica de la mujer, que anuló la necesidad de la autorización marital y la prohibición de ejercer determinadas profesiones, admitiendo a las mujeres —en paridad con los hombres— a participar en todas las profesiones y a cubrir todos los cargos públicos, excluyéndolas sólo en caso de no haber expresa autorización por ley de las profesiones que implicaban ejercicio de poderes públicos jurisdiccionales, o el ejercicio de derechos y poderes políticos, o que implicaban la defensa militar del Estado, refiriendo a un siguiente reglamento especial para mayor especificación.

Estas limitaciones fueron interpretadas de manera muy extensa, incluyendo una amplia variedad de cargos públicos de las cuales las mujeres eran excluidas, incluso profesiones no previstas en el listado contenido en la Ley 1176. La interpretación restrictiva de la reforma efectuada por el legislador de 1919 se había consolidado aun más con el fascismo, así que el Real Decreto 2480 de 1926 prohibió a las mujeres la enseñanza de la literatura y de la filosofía en las escuelas secundarias, y otras medidas fueron tomadas para excluir el género femenino de todos los cargos más cualificados, como los de decano de las escuelas o instituciones de educación secundaria (Real Decreto 1054 de 6 de mayo de 1923 y el Real Decreto 899 de 01 de julio de 1940). De la misma manera, aunque la ley de 8 de junio de 1874, que regulaba el ejercicio de la profesión forense, no impedía a las mujeres el ejercicio de esta actividad de manera explícita, hubo varias dificultades de orden práctico para que una mujer pudiera colegiarse como abogado y ejercer la profesión. Lo mismo ocurrió con respecto al acceso a las profesiones judiciales.

La igualdad de género en la Constitución italiana

La aprobación de la Constitución republicana, en 1947, representa desde un punto de vista jurídico el momento de ruptura respecto al pasado. Sin embargo, el reconocimiento constitucional del principio de igualdad entre hombres y mujeres y de igualdad entre los cónyuges en los artículos 3 y 29 no eliminaron las existentes discriminaciones. De hecho, en tales disposiciones se prevé que todos los ciudadanos tendrán la misma dignidad social y serán iguales ante la ley sin distinción de sexo, raza, lengua, religión, opiniones políticas ni circunstancias personales y sociales (artículo 3, párrafo 1) y que el matrimonio se regirá sobre la base de la igualdad moral y jurídica de los cónyuges, con los límites establecidos por la ley en garantía de la unidad de la familia (artículo 29, párrafo 2), se quedaron sin actuación durante mucho tiempo.

A este respecto es necesario señalar la decisión de la Corte de Casación 2150 de 8 de julio de 1955, que estableció que no hizo abuso del ejercicio de la autoridad conferida al marido el hombre que prohibió a su esposa ejercer una profesión, pues por un lado le habría impedido asistir a su esposo e hijos y por otro, no era necesaria a la luz de la situación financiera de la familia. Según los jueces de la Casación, sería el mismo artículo 144 del Código Civil el que excluye la igualdad absoluta entre los cónyuges.

Así que, durante mucho tiempo, los tribunales italianos en lugar de interpretar la legislación ordinaria a la luz de las nuevas disposiciones de la Constitución, seguían interpretándola conforme a la legislación vigente y en consonancia con una cultura discriminatoria. De hecho, algunos eminentes expertos constitucionales, entre ellos Carlo Esposito (Esposito 1954, 46), argumentaron que la cláusula establecida por el segundo párrafo del artículo 29 de la Constitución, según el cual el matrimonio se basa en la igualdad moral y jurídica de los cónyuges “dentro de los límites establecidos por ley en garantía de la unidad familiar” era suficiente para descartar la inconstitucionalidad de muchas de las disposiciones en vigor. La superación del principio en virtud del cual el marido era el jefe de la familia se obtuvo sólo con la reforma del derecho de familia (G.U. 1975).

En varias disposiciones, la Constitución republicana de 1948 promueve la igualdad entre hombres y mujeres, pero al mismo tiempo trata de proteger otros valores, como la maternidad.⁵ Si bien por un lado la Asamblea Constituyente proclamó la igualdad de los cónyuges, por el otro, todavía tenía clara la separación tradicional de roles en la familia, como muestra la inclusión de términos como “mantener la unidad familiar.” A pesar de todas las ambigüedades que surgen y los fuertes vínculos con las creencias

⁵ El artículo 31 constitucional establece que “La República estimulará a través de medidas económicas y otras providencias la constitución de la familia y el cumplimiento de las tareas inherentes a ella, dedicando atención especial a las familias numerosas. Protegerá la maternidad, la infancia y la juventud, favoreciendo a las instituciones necesarias para esta finalidad”.

católicas tradicionales que estaban presentes en las mentes de los constituyentes, sin embargo, se debe reconocer la innovación respecto al pasado del principio de igualdad moral y jurídica de los cónyuges proclamado por el mismo artículo 29 constitucional.⁶

De hecho, el camino hacia una más completa actuación de las disposiciones constitucionales con referencia a las discriminaciones basadas en el sexo se ha dado gracias a una gradual pero notable evolución en las intervenciones de la Corte Constitucional italiana, que ha pasado de una inicial cautela en la aplicación integral del principio de igualdad a un cada vez más marcado reconocimiento de la paridad entre ciudadanos y ciudadanas.

Así, si para la Corte, en 1958, era

natural que, aún habiendo promulgado el precepto referido a la igualdad jurídica de las personas de los dos sexos, los constituyentes hayan entendido que quedase al legislador ordinario una esfera de apreciación para dictar las modalidades de aplicación del principio, a los fines de la mejor organización y del más provechoso funcionamiento de los distintos órganos públicos, incluso con la intención de utilizar mejor las aptitudes de las personas (G.U. 1958).

Ya en 1960 la Corte intervino precisando que

el legislador ordinario (no puede), sin límites a su discrecionalidad, dictar normas referidas al requisito del sexo, pero (...) puede asumir, en casos determinados y sin violar el principio fundamental de igualdad, la pertenencia a uno u otro sexo como requisito de aptitud, es decir como condición que haga presumir, sin necesidad de prueba

⁶ El artículo 29 de la Constitución italiana establece que "La República reconoce los derechos de la familia como sociedad natural basada en el matrimonio. El matrimonio se regirá sobre la base de la igualdad moral y jurídica de los cónyuges, con los límites establecidos por la ley en garantía de la unidad de la familia".

ulterior, la idoneidad de quienes pertenezcan a un sexo para ocupar tal o cual cargo público (G.U. 1960).

La razón es que el artículo 3 constitucional

que tiende a excluir privilegios y disposiciones discriminatorias entre los ciudadanos, toma en consideración al hombre y a la mujer como sujetos individuales, que, en las relaciones sociales, disfrutan de iguales derechos y de iguales deberes. Ese artículo resguarda la esfera jurídica de la mujer al ponerla en condiciones de perfecta igualdad con el hombre respecto a los derechos de libertad, a su participación en la vida pública, a su participación en la vida económica y en las relaciones de trabajo, etcétera (G.U. 1968).

Como ya ha sido mencionado, es sobre todo en la relación hombre-mujer en el seno de la familia que el principio de igualdad ha tenido una cada vez más amplia aplicación. Así, la Corte Constitucional, si en 1961 justificaba (en su sentencia número 64) por medio de la distinta situación objetiva del hombre y de la mujer el tratamiento penal diferenciado a cada uno de ellos en el tema del delito de adulterio, con repetidas referencias a conceptos como la “vida social”, la “opinión pública”, la “experiencia común”, volviendo sobre el tema en 1968, con la sentencia número 126 ha sostenido, por el contrario, que

El principio de que el marido pueda violar impunemente la obligación de fidelidad conyugal, mientras la mujer debe ser castigada —más o menos severamente— se remonta a tiempos remotos en los cuales la mujer, considerada incluso jurídicamente incapaz y privada de muchos derechos, se encontraba en estado de sujeción frente a la potestad marital. Desde entonces mucho ha cambiado en la vida social.

También considerando el artículo 29 constitucional, que admite limitaciones a la igualdad moral y jurídica de los cónyuges solamente para garantizar la unidad familiar, que podría resultar lesionada por normas jurídicas como la *de qua*.

Con la citada sentencia deben ser relacionadas otras posteriores, como la 127 de 1968, que tuvo por objeto la norma del Código Civil que consideraba el adulterio solamente como causa de separación; la sentencia 147 de 1969, sobre la diferencia entre la relación adúltera de la mujer y el concubinato del hombre; la 99 de 1974, sobre la obligación recíproca de fidelidad para efecto de la separación consensual.

Durante muchos años, por lo tanto, la Constitución republicana no consiguió cambiar la legislación y la práctica orientada en un sentido profundamente discriminatorio: para aplicar el diseño constitucional era necesario esperar a que un cambio de mentalidad y de sensibilidad en las instituciones y en la opinión pública ocurriera. Por lo tanto, la reforma del derecho de familia de 1975 introdujo disposiciones que reconocen los mismos derechos y obligaciones al marido y la mujer dentro del matrimonio (artículo 143 del Código Civil); además se estableció que los dos cónyuges acordando entre sí, eligen la dirección de la vida familiar y la residencia de la familia según las necesidades de ambos y de la familia (artículo 144).

Por lo visto, la entrada en vigor de la Constitución republicana de 1948 no representó la superación de las discriminaciones existentes entre hombres y mujeres: de hecho, sólo en 1963 se aseguró a las mujeres el acceso a todos los cargos, profesiones, empleos públicos, incluido el Poder Judicial, sólo en 1975 se eliminará la disparidad entre los cónyuges, en 1977 se marcará la igualdad de remuneración entre hombres y mujeres, en 1992 se reconocerá la igualdad entre hombres y mujeres por lo que concierne a la adquisición de la ciudadanía italiana y sólo en 1999 las mujeres serán admitidas en el servicio militar.

El reconocimiento del derecho de voto a las mujeres

La discriminación de género se ha producido también en relación con el derecho al voto, que históricamente encontró diversas dificultades para establecerse en su plenitud también con respecto al género masculino. Es suficiente reflexionar sobre el largo camino hacia el reconocimiento de este derecho para todos los hombres, reconocimiento que dependía del censo o del nivel cultural. Este proceso comenzó incluso antes de la unificación de Italia, ocurrida en 1861. Ya en 1848, los criterios del censo electoral en el Reino de Piamonte-Cerdeña (G.U., Reino de Cerdeña, 1848) reconocían el derecho de voto sólo a los hombres mayores de 25 años que sabían leer, escribir y pagaban por lo menos 40 liras en impuestos; ellos representaban sólo 2% de la población total. En 1860, la Ley de 31 de octubre de 1850, inspirada por las leyes electorales del Reino de Piamonte-Cerdeña, en lugar de ampliar el derecho de voto, lo limitó a los ciudadanos alfabetos mayores de edad, en posesión de los derechos civiles y políticos, y que pagaban al menos 40 liras en impuestos directos.

De esta manera, el electorado fue limitado ulteriormente y en las primeras elecciones generales después de la unificación de 1861, votaron sólo 418,696 personas, que representaban 1.89% del total de la población (22,182,377 personas). En 1872 la izquierda del Parlamento bajó el umbral de edad mínima para votar de 25 a 21 años, admitiendo en la votación a todos los ciudadanos que sabían leer y escribir; pero en una situación de analfabetismo como el de la sociedad italiana de ese periodo histórico, el porcentaje de los votantes subió de manera insignificante.

La Ley Zanardelli amplió el sufragio 10 años después, reconociendo el derecho de voto a los varones adultos alfabetos y, también, a aquellos que pagaban impuestos directos por un total anual de 19.8 liras. De este modo el electorado fue más que triplicado. Una nueva ampliación del electorado activo se produjo en 1912 con la adopción de una legislación que establecía que todos los hombres capaces de leer y escribir que habían cumplido

21 años podían votar, mientras que los analfabetos podían votar sólo a los 30 años. Además, el voto se extendió a todos los ciudadanos que habían servido en las fuerzas armadas. Esta legislación fue enmendada en 1919, con la concesión del derecho de sufragio activo a todos los ciudadanos varones con al menos 21 años de edad, así que la distinción con los analfabetos fue suprimida.

Durante el fascismo, a las mujeres se les permitió votar sólo en las elecciones locales —y no en las elecciones para el Parlamento nacional— con la Ley 2125 del 22 de noviembre de 1925. Esta Ley, apoyada abiertamente por Benito Mussolini, nunca fue implementada porque inmediatamente después de su aprobación los órganos de representación de las autoridades locales fueron suprimidos. Para la concesión del derecho de voto a las mujeres y el sufragio universal se tuvo que esperar hasta 1945 con el Decreto emitido por el gobierno dirigido por Ivanoe Bonomi (Decreto Legislativo luogotenenziale, 2 de febrero de 1945, núm. 23).

La primera ocasión nacional en la cual las mujeres pudieron votar fue en las elecciones locales que tuvieron lugar entre marzo y abril de 1946 y, posteriormente, el 2 de junio del mismo año, cuando los italianos y las italianas votaron en el referéndum institucional para elegir entre la monarquía o la república, y para la elección de los miembros de la Asamblea Constituyente (aunque sea de la opinión común que ese voto fue concedido porque se esperaba que el electorado femenino fuera más favorable al rey). Por lo que concierne al electorado pasivo, esto se extendió a las mujeres sólo con el Decreto Legislativo luogotenenziale núm. 74 de 10 de marzo de 1946 para la elección de la Asamblea Constituyente. El artículo 7 establecía la elegibilidad a la Constituyente de los ciudadanos y las ciudadanas italianos que en el día de las elecciones habían cumplido los 25 años de edad. 21 mujeres fueron elegidas a la Asamblea Constituyente, representando 3.7% del total de los constituyentes; sin embargo, esto representa un buen resultado teniendo en cuenta el escaso número de candidaturas recibidas.

Es quizás curioso observar que en Italia la pertenencia al género masculino no era un requisito previo para el ejercicio del derecho de voto. De hecho, no había ninguna referencia textual en este sentido ni en el Estatuto Albertino (la Constitución flexible anterior a la Constitución de 1948), ni en ninguna otra ley. La exclusión de las mujeres era vivida simplemente como una cuestión de hecho, como algo inherente a las características estructurales del sistema.

Esto es, aunque brevemente resumido, el origen del patrimonio histórico y cultural sobre el que se ha establecido la Carta Constitucional y en frente al cual el proceso de liberación ha sido largo y complicado y todavía no se ha terminado. En consecuencia, hoy el estudio de la cuestión de la representación política requiere un enfoque crítico que se inspire en el concepto clásico de la representación política y en las cuestiones más generales de la democracia.

La representación política de género en la legislación

En la Constitución italiana hay por lo menos cuatro normas relevantes sobre la igualdad de género en el acceso a cargos electivos. En primer lugar, el artículo 3, párrafo primero, que reconoce y garantiza el principio de igualdad en su dimensión formal, afirmando que todos los ciudadanos tendrán la misma dignidad social y serán iguales ante la ley, sin distinción de sexo, raza, lengua, religión, opiniones políticas ni circunstancias personales y sociales. En el segundo párrafo se afirma que constituye obligación de la República suprimir los obstáculos de orden económico y social que, limitando de hecho la libertad y la igualdad de los ciudadanos, impiden el pleno desarrollo de la persona y la participación efectiva de todos los trabajadores en la organización política, económica y social del país, reconoce el principio de igualdad en su perspectiva sustantiva. En segundo lugar, el párrafo primero del artículo 48 regula el derecho de voto, expresando que son electores todos los ciudadanos, hombres y mujeres, que hayan alcanzado la mayoría de edad.

Además, el artículo 51, después de afirmar que todos los ciudadanos de uno y otro sexo podrán desempeñar cargos públicos y puestos electivos en condiciones de igualdad, según los requisitos establecidos por la ley, tras la revisión constitucional que se produjo en 2003, establece que para realizar ese objetivo, la República promoverá con disposiciones especiales la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres. Principio similar ha sido confirmado para las regiones con estatuto especial (Valle de Aosta, Trentino Alto Adige, Friuli-Venecia Julia, Sicilia y Cerdeña) por la Ley Constitucional 2 de 2001, cuyo objetivo es lograr una representación equilibrada de género y por eso establece que las leyes electorales de cada región promuevan “condiciones de igualdad de acceso a las elecciones” (G.U. 2001).

Para las regiones con estatuto ordinario⁷ en el artículo 117, párrafo 7 (como modificado por la reforma del Título V de la Constitución por la Ley Constitucional 3 de 2001, que había optado por un cambio en sentido federal del Estado regional italiano, al menos en lo que respecta a la división de competencias entre Estado y regiones) se establece que las leyes regionales suprimirán todos los obstáculos que impiden la plena igualdad entre hombres y mujeres en la vida social, cultural y económica y promoverán la igualdad de acceso a los cargos electivos.

Desde el punto de vista puramente literal, el texto de los artículos 51 y 117, con los recientes cambios, es más detallado que las demás normas mencionadas, lo que constituye el fundamento del mandato constitucional para los legisladores (nacional y regionales) de garantizar el equilibrio de la representación de género en las asambleas representativas.

El año 1993 representa un punto de inflexión para la representación de género en Italia. Esa fecha marca el empuje de una “democracia consensual” hacia una “democracia mayoritaria” culminado en el referéndum abrogativo de 1993 que obtuvo más de 80% de los votos positivos,

⁷ Las regiones italianas se diferencian según el nivel de autonomía que la Constitución o su Estatuto les reconoce: así, se distingue entre regiones con estatuto especial (que gozan de un nivel más alto de autonomía) y con estatuto ordinario.

lo que representa uno de los porcentajes más altos en la historia de los referendos en Italia. Se trataba de un referéndum sobre algunas normas de la ley electoral del Senado, y, por razones totalmente casuales, permitió la transformación del sistema electoral de proporcional a mayoritario.

Dicho referéndum fue seguido de la adopción de una ley electoral para la Cámara de Diputados y el Senado, que preveía el establecimiento de un sistema mixto en el que 75% de los escaños eran asignados en distritos uninominales con el sistema mayoritario, mientras el restante 25% se asignaba de manera proporcional. Además, la Ley 277 de 1993, sobre la elección de la Cámara de Diputados establecía que las listas presentadas en el ámbito regional con la indicación de más de un nombre, tenían que ser “formadas por candidatos y candidatas en orden alternativo”.

En realidad, entre 1993 y 1995 se aprobaron varias leyes electorales, a nacionales, y regionales (Brunelli 2006, 63 y ss.) las cuales preveían instituciones dirigidas a asegurar que en la presentación de las candidaturas a las elecciones, ninguno de los dos sexos pudiera ser representado por debajo de un cierto porcentaje (las llamadas “cuotas”).

Por lo tanto, la ley de 25 de marzo de 1993, núm. 81, sobre la elección directa del alcalde, del presidente de la provincia y las elecciones locales en el artículo 5, párrafo 2, última frase preveía que en las listas de candidatos para las elecciones al consejo municipal de los municipios con población de hasta 15,000 habitantes, ninguno de los sexos puede estar representado por más de dos tercios. La misma disposición está prevista por el artículo 7 en referencia a los municipios con una población superior a los 15,000 habitantes.

Por otra parte, la ley de 23 de febrero de 1995, núm. 43 (Nuevas normas para la elección de las asambleas legislativas de las regiones con estatuto ordinario), establece que “En todas las listas regionales y provinciales cada sexo no puede estar representado por más de dos tercios de los candidatos”.

Disposiciones similares figuran también en las leyes para la elección de las asambleas representativas de algunas regiones con estatuto especial.

El Trentino Alto Adige, por ejemplo, ha establecido que en las listas de candidatos ninguno de los dos sexos puede estar representado en medida superior a los tres cuartos de los escaños asignados, y el Friuli-Venecia Julia ha establecido esta medida en dos tercios (Frontoni 2007, 115 y ss.).

Las “cuotas rosa” en la interpretación de la Corte Constitucional

Los primeros intentos cumplidos por el legislador nacional y regional para asegurar la representación de género fueron anulados por la Corte Constitucional italiana, que con la sentencia 422 de 1995 acogió la cuestión de legitimidad constitucional de las llamadas “cuotas rosa”. Tal sentencia se basa fundamentalmente en las argumentaciones según las cuales el principio de igualdad supone sobre todo una regla de irrelevancia jurídica del sexo y de otras diferencias contempladas en el artículo 3 constitucional, regla reafirmada, en términos del electorado pasivo, por el artículo 51, párrafo primero constitucional. La pertenencia a uno u otro sexo no puede ser asumida como requisito de elegibilidad ni para ser candidato, de tal forma que es contraria a la Constitución la norma legal que impone en la presentación de las candidaturas a cargos públicos electivos cualquier forma de cuota por razón del sexo de los candidatos.

La Corte subrayó que entre las llamadas acciones positivas, dirigidas a

remover los obstáculos de orden económico y social que, limitando de hecho la libertad y la igualdad de los ciudadanos impiden el pleno desarrollo de la persona humana y la efectiva participación de todos los trabajadores en la organización política, económica y social del país (G.V. 1995).

Se incluyen las medidas que, de distinta forma, el legislador ha adoptado para promover el logro de una situación de igualdad de oportunidades entre los sexos. Pero si tales medidas legislativas —expresamente desigua-

les— pueden ciertamente ser adoptadas para eliminar situaciones de inferioridad social y económica, o, más en general, para compensar y remover las desigualdades materiales entre los individuos (como presupuesto para el pleno ejercicio de los derechos fundamentales), no pueden por el contrario incidir directamente en el contenido mismo de esos derechos, rigurosamente garantizados en igual medida a todos los ciudadanos en cuanto tales. En particular, en relación con el derecho de sufragio pasivo, la regla inderogable establecida por el mismo Constituyente, por medio del párrafo primero del artículo 51, es la de la absoluta igualdad, de modo que toda diferenciación por razón de sexo no puede más que resultar discriminatoria, ya que disminuye para algunos ciudadanos el contenido concreto de un derecho fundamental a favor de otros, pertenecientes a un grupo que se entiende como en desventaja.

Esta decisión, con la cual fueron declaradas inconstitucionales por consecuencia todas las disposiciones que preveían “cuotas”, fue vista como una parada de la ruta tomada por el legislador italiano para que el derecho de las mujeres a ser elegidas, garantizado por la Constitución, tuviera efecto. La Corte Constitucional fundó su decisión en el principio de igualdad formal, reuniendo el concepto de “idoneidad como candidato” con el de “elegibilidad” y haciendo hincapié en la inclusión en las acciones positivas (que son consideradas como un hecho ilegal cuando inciden directamente sobre el contenido de los derechos) de esas disposiciones antidiscriminatorias cuya consecuencia es la de repercutir en el contenido mismo de esos derechos.

En efecto, la Corte, afirmó que

Dado que tanto el artículo 3, párrafo primero, como sobre todo el artículo 51, párrafo primero, de la Constitución italiana garantizan la absoluta igualdad entre los dos sexos en la posibilidad de acceder a los cargos públicos electivos, en el sentido de que la pertenencia a uno u otro sexo no puede nunca ser asumida como requisito de ele-

gibilidad, se desprende que lo mismo debe afirmarse por lo que hace a la posibilidad de ser candidato. De hecho, la posibilidad de ser presentado como candidato por parte de a quienes (sean órganos de partido, o grupos de electores) las distintas leyes electorales administrativas, regionales o políticas atribuyen la facultad de presentar listas de candidatos o candidaturas individuales, según los distintos sistemas electorales que están en vigor, es la única condición previa y necesaria para poder ser electo, en beneficio del derecho del sufragio pasivo reconocido por el citado párrafo primero del artículo 51. De esta manera, es contraria a los invocados parámetros constitucionales la norma legal que impone en la presentación de las candidaturas a cargos públicos electivos cualquier forma de cuotas por razón del sexo de los candidatos (G.U. 1995).

Para luego añadir que

Esta Corte durante los años desde su creación hasta hoy, cada vez que estaba obligada a examinar las cuestiones que podían afectar al principio de igualdad entre hombres y mujeres, ha trabajado para eliminar todas las formas de discriminación, juzgando favorablemente todas las medidas destinadas a promover la igualdad efectiva. Sin embargo, vale la pena repetir, que se ha tratado siempre de medidas que no tienen un impacto directo sobre los derechos fundamentales, sino más bien están directas a promover la igualdad de los puntos de partida y a lograr la igual dignidad social de todos los ciudadanos, de acuerdo con los dictados de la Constitución.

Todavía tenemos que recordar que las medidas que estamos analizando se encuentran irremediablemente en contradicción con los principios relativos a la representación política, como se configuran en un sistema basado en la democracia pluralista, principio supremo y fundamental de nuestra República.

Por último, cabe señalar que esas medidas, inconstitucionales si impuestas por ley, pueden ser evaluadas de manera positiva cuando adoptadas libremente por los partidos políticos, si adoptadas por los partidos políticos, asociaciones o grupos que participan en las elecciones, incluso a través de disposiciones especiales en sus estatutos o reglamentos relativos a la presentación de candidaturas. Resultados importantes pueden ser conseguidos a través de un intenso desarrollo cultural que lleve a los partidos y a las fuerzas políticas a reconocer la inevitable necesidad de perseguir una representación igualitaria de las mujeres en la vida pública que sea efectiva, y en los cargos representativos en particular. Crucial en este sentido puede ser la participación directa del electorado femenino y su consiguiente comportamiento (G.U. 1995).

Sin embargo, el juez constitucional no ha dejado de recomendar a los partidos políticos poner en práctica medidas, incluso con disposiciones especiales en los estatutos y reglamentos, para garantizar el equilibrio de género en la representación, considerando este tipo de disposiciones no conformes con la Constitución aunque establecidas por ley.

La decisión de la Corte ha reavivado el debate sobre la representación de género, en particular porque su interpretación de los invocados principios constitucionales fue muy restrictiva. De hecho, el artículo 51, en la formulación precedente a la revisión de 2003, se ha analizado sólo en relación con el párrafo primero del artículo 3 y no con el segundo, por lo que se hizo referencia únicamente al principio de igualdad formal y no a lo sustancial. La crítica se centra principalmente en la consideración de que en virtud de lo dispuesto en el párrafo segundo del artículo 3, la República tiene la tarea de eliminar los obstáculos de orden económico y social, que limitan la libertad y la igualdad de los ciudadanos e impiden el pleno desarrollo de la persona humana. Y la falta de mujeres en la escena política italiana, por tanto, tiene que ser considerada como uno de los obstáculos sociales y económicos que el Estado debe eliminar.

Más tarde, con la sentencia 49 de 2003, la Corte Constitucional parece haber cambiado su orientación, por lo cual algunos comentaristas de esta sentencia han hablado de un verdadero *revirement* jurisprudencial. Pero debe recordarse que en el lapso transcurrido entre las dos sentencias, se produjeron diversas relevantes modificaciones constitucionales. Primero, la Ley Constitucional 2 de 2001 estableció que las regiones con autonomía especial deben promover condiciones de paridad en el acceso a las consultas electorales, con el fin de conseguir el equilibrio entre la representación de los sexos; segundo, la Ley Constitucional 3 de 2001 estableció que las regiones con estatuto ordinario deben promover con sus propias leyes la paridad de acceso entre hombres y mujeres a los cargos electivos; finalmente, la Ley Constitucional 1 de 2003 introdujo en la Constitución la norma según la cual la República promueve la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres, a fin de lograr el acceso en condiciones de igualdad a las oficinas públicas y a los cargos electivos.

En el ámbito de ese contexto normativo modificado, con la sentencia 49 de 2003 la Corte entendió que eran legítimas algunas normas introducidas en la legislación electoral de la región Valle de Aosta, en virtud de las cuales las listas electorales deben comprender candidatos de ambos sexos, bajo sanción de inadmisibilidad. Tales disposiciones habían sido impugnadas por parte del gobierno recurrente por ser contrarias a los artículos 3, párrafo primero, y 51, párrafo primero, de la Constitución. La Corte motivó la sentencia de rechazo de la cuestión de legitimidad constitucional basándose en la consideración de que las disposiciones bajo examen establecen un vínculo no ya con el ejercicio del voto o con la explicación de los derechos de los ciudadanos elegibles, sino con la formación de las libres elecciones de los partidos y de los grupos que forman y presentan las listas electorales, prohibiéndoles (solamente) la posibilidad de presentar listas formadas por candidatos que sean todos del mismo sexo. Este vínculo negativo opera solo en la fase anterior a la verdadera competición electoral y no incide sobre ella. La elección de los ciudadanos entre las lis-

tas y los candidatos, y la elección de éstos, no están en modo alguno condicionadas por el sexo de los candidatos. Según el juez constitucional, no puede decirse que la regulación así impuesta no respete la paridad de los sexos, es decir, que introduzca diferenciaciones en relación con el sexo de los candidatos o de los aspirantes a la candidatura, tanto porque la ley hace referencia de manera indiferenciada a candidatos de “ambos sexos”, como porque de ella no se desprende ningún trato diferenciado para un candidato respecto a otro por razón de sexo.

Ni siquiera, finalmente, se afecta el carácter unitario de la representación electiva que se expresa en el Consejo regional, no constituyéndose alguna relación jurídicamente relevante entre los electores, de uno u otro sexo, y los electos del mismo sexo.

De tal manera, la Corte ha superado esa ecuación peligrosa y criticable entre elegibilidad y posibilidad de ser candidato sobre la cual se basó la decisión de 1995, subrayando cómo las disposiciones regionales impugnadas se colocan dentro de un nuevo marco constitucional. El vínculo que estas normas plantean se justifica a la luz de las finalidades de promoción expresamente previstas por las normas constitucionales. Por otra parte, se subrayó cómo la legislación electoral de la región Valle de Aosta se presenta como intrínsecamente débil, ni siquiera especialmente efectiva en el logro de la paridad entre los géneros en la representación (Deffenu 2003, 918 y ss.).

Recordando la distinción entre las disposiciones antidiscriminatorias y las acciones positivas, la Corte Constitucional parece haber optado por la legitimidad de las primeras debido a que su redacción neutra no proporciona beneficios especiales a las mujeres, derivando del principio formal de igualdad, como ya había declarado en 1995 (Brunelli 2003, 902 y ss.).

Tras esta decisión, el Parlamento aprobó la Ley Constitucional 1 de 2003, de enmienda del artículo 51, con la que fue agregada, como ya se describió antes, la referencia a la igualdad de acceso a cargos públicos y de elección popular, estableciendo expresamente que la República de-

be adoptar medidas específicas para promover la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres. Probablemente la adopción de esta norma es también una consecuencia de la interpretación restrictiva que la Corte Constitucional hizo del artículo 51 en las decisiones anteriores.

Esta enmienda fue la etapa final de la ruta tomada por el legislador constitucional hacia la formulación actual de las normas de referencia: el aspecto que sigue necesitando aclaración es determinar cuáles son las medidas adecuadas para equilibrar la representación de género a la luz del nuevo marco constitucional, que prevé el mandato para el legislador de adoptar medidas que garanticen una igualdad efectiva. Además, con la modificación del artículo 51 de la Constitución —de forma similar a lo ocurrido en Francia, donde el veto del *Conseil Constitutionnel* fue superado por una enmienda a la Constitución—, el legislador constitucional italiano ha superado los obstáculos puestos por la Corte Constitucional para ofrecer a las “cuotas rosa” adecuada cobertura constitucional (Groppi 2010).

El legislador nacional ha puesto en marcha este mandato con éxitos sólo parcialmente positivos. Así, durante el debate parlamentario de la Ley 270 de 2005, que modifica la Ley electoral de la Cámara y del Senado, fue rechazada la enmienda que tenía como objetivo equilibrar la representación de los sexos, no permitiendo, de tal manera, la adopción de las normas que habrían representado directa aplicación de las disposiciones constitucionales. Tal enmienda preveía que en las listas electorales “ambos géneros no pueden ser representados en una sucesión de más de tres y en medida superior de dos tercios de los candidatos”. Además, para aquellas listas que no cumplían los requisitos sobre la representación de género, el reembolso de los gastos electorales se habría reducido de 10% por cada violación, hasta un máximo de 50%. En el Senado, el 8 de febrero de 2006, fue aprobado un proyecto de ley sobre “Disposiciones relativas a la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres en cargos de elección popular”. En realidad no se trataba de una medida destinada a la introducción de “cuotas rosa”, porque preveía normas antidiscriminatorias

con carácter provisional, limitadas a las dos elecciones de la Cámara y el Senado siguientes a la entrada en vigor de la ley. Este proyecto de ley caducó por no ser aprobado antes del final de la legislatura.

Por el contrario, un ejemplo de aplicación de las disposiciones constitucionales proviene de la legislatura nacional, con respecto a las elecciones al Parlamento Europeo. Con la ley 90 de 2004 se estipuló que “En las listas con el mismo símbolo, en las dos primeras elecciones al Parlamento Europeo a partir de la fecha de entrada en vigor de esta Ley, ninguno de los sexos puede estar representado por más de dos tercios de Candidatos” (artículo 3, párrafo primero), luego añadiendo que “Son inadmisibles, las listas de electores integradas por más de un candidato que no prevén la presencia de candidatos de ambos sexos” (artículo 3, párrafo 2).

En cambio, varios son los legisladores regionales que han mostrado una especial sensibilidad en este contexto, emergida tanto en el ámbito estatutario como en el legislativo. Así, por ejemplo, el Estatuto de la región Marche exige que las leyes regionales garanticen el acceso en condiciones de igualdad de mujeres y hombres en lo que concierne a los cargos electivos populares y las instituciones, órganos y todas las tareas relacionadas a la Junta y a la Asamblea regionales (artículo 3). De la misma manera, el Estatuto de la región Toscana reconoce el derecho a la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres y la valoración de la diferencia de género en la vida social, cultural, económica y política, favoreciendo una adecuada representación de género en los ámbitos institucionales y de gobierno (artículo 4, letra f). En cambio, el artículo 13 del Estatuto de la región Piamonte establece que “la ley garantiza la igualdad de acceso para las mujeres y hombres a cargos electivos y en los organismos y en todas las asignaciones de la Junta y del Consejo Regional”. Esta sensibilidad se ha manifestado también en la institución de Comisiones Regionales de Igualdad de Oportunidades.

Los estatutos regionales —que pueden ser considerados como las constituciones de las regiones—, contienen normas de principio que necesitan

de una regulación ulterior para hacerlas operativas por el legislador regional mediante distintas leyes electorales. Entre las regiones que han hecho esfuerzos en este sentido, se incluyen: Toscana, Puglia, Lazio, Calabria, Abruzzo, Las Marcas y Campania. Y es precisamente en referencia a esta última región que la Corte Constitucional ha vuelto a pronunciarse sobre la cuestión de la representación de género.

Con la decisión 4 de 2010 la Corte ha considerado conforme a la Constitución una disposición contenida en la ley electoral de la Campania, núm. 4, de 2009, que por primera vez introducía en el ordenamiento italiano la llamada “preferencia de género”, según la cual el elector tiene la libertad de emitir uno o dos votos de preferencia. Pero en el caso en que decida emitir dos preferencias, una tiene que ser para un candidato de género masculino y la otra para uno de género femenino, perteneciente a la misma lista. Si las dos preferencias se refieren a dos candidatos del mismo género, la segunda preferencia será anulada. Según lo dispuesto por el juez constitucional, en este caso la medida introducida por el legislador regional sería un instrumento promocional, conforme al nuevo marco constitucional y no representaría una violación de esto (Caielli 2010).

De hecho, la Corte ha afirmado que

Los derechos fundamentales del electorado activo y pasivo no van a ser modificados. El primero porque el elector puede decidir de no utilizar la segunda preferencia, que está concedida en adjunta al sistema general de la preferencia única vigente en Italia, y elegir libremente un candidato de género masculino o femenino. El segundo porque la regla de la diferencia de género por la segunda elección no ofrece posibilidades mayores para los candidatos de uno u otro sexo de ser elegidos, considerado el recíproco e igual condicionamiento entre los dos géneros en la hipótesis de expresión de la doble preferencia. De manera que no hay, según la disposición que se analiza, candidatos más o menos favorecidos respecto a otros, sino

sólo una igualdad de oportunidades que una disposición que promueve el re-equilibrio de género en la representación conciliar hace muy fuerte.

Se ha observado que el éxito de esta decisión era bastante previsible (Carlassare 2010, 81), en particular después de que el juez constitucional ya en 2003 había aclarado el hecho de que una disposición sobre la obligatoria presencia de candidatos de ambos sexos en las listas electorales, no podía ser considerada como “acción positiva” y por eso es derecho desigual, porque contraría a los artículos 3 y 51 de la Constitución italiana. También en esta ocasión la Corte parece haber acogido la distinción entre acciones positivas y normas antidiscriminatorias. Las primeras consistirían en un trato desigual mediante la previsión de una ventaja especial para los pertenecientes a un grupo, una categoría o, como en este caso, a un género, mientras las segundas se limitarían a asegurar a los ciudadanos de ambos géneros la participación a las contiendas electorales, sin conceder privilegios y favores especiales.

El acuerdo no alcanzado: la más reciente jurisprudencia administrativa

No obstante los principios elaborados por la Corte Constitucional italiana y compartidos por el legislador (tanto el nacional, como los regionales) sobre la representación de género, no hay uniformidad en su aplicación e interpretación ni por las instituciones políticas ni por los jueces, demostrando una vez más cómo aunque la legislación se esté desarrollando hacia una más efectiva igualdad, en realidad en la sociedad y en la cultura italiana hay todavía experiencias paradigmáticas que muestran cómo la plena igualdad en este tema es un objetivo bastante lejano de alcanzar.

El punto de partida de esta reflexión es ofrecido por recientes decisiones pronunciadas por los tribunales administrativos regionales de Campania, Lombardía y Puglia, que aunque consideren puntos de partida similares,

llegan a conclusiones muy diferentes e incluso contrapuestas.⁸ Ambos casos se refieren al nombramiento de los órganos de gobierno de las regiones (Juntas regionales) cuyos miembros, según lo establecido por el último párrafo del artículo 122 de la Constitución, son nombrados y revocados por el presidente de la región.

En particular, en el caso de la región Campania, el juez administrativo hizo hincapié en la diferencia que hay entre el Estatuto regional campano y de los de las demás regiones, entre los cuales del Estatuto de la región Lombardía, el cual establece que la región promueve el reequilibrio entre ambos géneros en la composición de los órganos de gobierno. Por el contrario, el artículo 46, párrafo 3 del Estatuto de la región Campania establece que “El Presidente de la Junta regional (...) nombra, en el pleno respecto del principio de una presencia equilibrada de mujeres y hombres, los miembros de la Junta (...)”. Con la expresión “en el pleno respecto del principio de una presencia equilibrada de mujeres y hombres”, la disposición impone, según el Tribunal, que el nombramiento cumplido por el Presidente siga una obligación de resultado que se realiza, en primer lugar, en la “presencia” de miembros de ambos sexos y, por eso, en la naturaleza equilibrada de esta presencia. La disposición contenida en el artículo 46, párrafo 3, del Estatuto regional campano, no puede ser considerada como una simple disposición programática, porque pone una obligación inmediata y directa sobre la composición de la misma junta. Basándose en estas argumentaciones, el Tribunal administrativo declaró la ilegitimidad del decreto del presidente de la región Campania, con el que había nombrado 12 asesores regionales, de los cuales 11 eran hombres y una sola mujer.

Contrariamente a lo establecido por el Tribunal campano se ha pronunciado también el Tribunal administrativo de la Lombardía⁹ que ha confirmado la legitimidad del decreto con el que el presidente de la región nombró

⁸ Se trata de la decisión del Tribunal Administrativo de la Región Campania (1985).

⁹ Se trata de la decisión del Tribunal Administrativo de la Región Lombardía (2011).

los miembros de la Junta regional, designando 15 hombres y una sola mujer, no respetando de esta manera, las llamadas “cuotas rosa”, el principio general —de nivel constitucional— de igualdad sustancial entre hombres y mujeres en la vida social, cultural, económica y política, y, por eso, también en el acceso a cargos públicos y electivos. El estatuto lombardo prevé de manera genérica que la región tiene la tarea de promover el reequilibrio entre ambos géneros en los órganos de gobierno y en el acceso a otros por los cuales sean previstas designaciones de competencia de los órganos regionales. En consideración del estado del procedimiento de promoción de una democracia que sea paritaria entre hombres y mujeres y efectiva en el acceso a cargos públicos a la luz del cuadro normativo vigente, el Tribunal decide no declarar la ilegitimidad de la composición de la junta por ser compuesta por la mayoría o por la totalidad de asesores hombres.

Pero aunque se haya subrayado el contraste jurisprudencial, la doctrina sentada por el Tribunal campano se puede considerar como prevalente. En este sentido se ha pronunciado también el Tribunal administrativo de la región Puglia, la cual a través de diferentes decisiones ha establecido una doctrina que exprime la tendencia hacia la ilegitimidad de todos los actos que en diferentes ámbitos locales nombran como miembros de los órganos de gobierno sólo hombres, porque se ponen en violación de todas esas disposiciones que en términos más o menos amplios, con el objetivo de asegurar oportunidades iguales, impiden una subrepresentación de uno de los dos sexos. Así que con la sentencia 2443 de 22 de octubre de 2009, el juez administrativo de primera instancia de la región Puglia ha afirmado que la disposición estatutaria que prohíbe que uno de los dos sexos puede ser representado por más de los tres cuartos, debe ser considerada como una disposición preceptiva y no programática, que pide que se asegure la presencia, en la Junta de asesores, de ambos sexos, no siendo suficiente de ninguna manera un simple “esfuerzo” directo para alcanzar tal resultado. Se trataría de una obligación de resultado y no de “diligencia”,

que integra un deber jurídicamente establecido a una elección equilibrada de los asesores y que no puede ser derogada con acuerdos políticos. En este mismo sentido se posiciona la sentencia 2913 de 18 de diciembre de 2008 (Sección III) con la que se declaró la ilegitimidad del decreto de nombramiento de los miembros de la Junta municipal. En la adopción de este acto, el alcalde, en violación al principio de igualdad de oportunidades claramente establecido en el artículo 51 de la Constitución (como se ha visto, en la versión modificada por la Ley Constitucional 1 de 2003) y en otra disposición contenida en el Estatuto comunal (que establece que la composición de la junta tiene que asegurar la presencia de los dos sexos), no había observado la obligación de garantizar una representación femenina dentro de la junta ni tampoco había indicado las razones que en concreto impidieron la actuación del mismo principio.¹⁰

Consideraciones conclusivas

La reconstrucción de la evolución histórica y jurídica de la igualdad de género en Italia, con particular referencia al tema de la representación política anteriormente desarrollada, nos permite formular algunas consideraciones finales. El tema de la representación de género constituye, también en Italia, un sector en el cual se ha asistido a un diálogo continuo entre el juez constitucional y el legislador ordinario, que encontró su momento más importante en la reforma constitucional de 2003, por medio de la cual se modificó el artículo 51 constitucional. Como se ha visto, antes de esta fecha se había asistido por un lado a la adopción de diferentes medidas con las cuales el legislador (bien el nacional, bien los regionales) introdujo en el ordenamiento italiano instrumentos para garantizar el equilibrio entre hombres y mujeres en los cargos representativos (las cuotas rosa).

¹⁰ En este mismo sentido véanse las siguientes decisiones del Tribunal Administrativo de la Región Puglia: auto de 12 de septiembre de 2008, núm. 474 (Bari, Sez. III), auto de 6 de julio de 2005, núm. 680 (Lecce, Sez. I), auto de 23 de septiembre de 2009 núm. 740 (Lecce, Sez. I).

Por su lado, la interpretación desarrollada por el juez constitucional sobre estas medidas tuvo que considerar los diferentes valores constitucionales en juego: entre otros, el acceso de mujeres y hombres a los cargos electivos en condición de igualdad, la libertad de elección del ciudadano, la naturaleza unitaria de la representación política. El debate sobre la legitimidad constitucional del tipo de “cuota” elegido, o más en general de la medida escogida para garantizar el equilibrio de la representación de los dos sexos, se ha enfocado sobre diferentes elementos que van de la amplitud de su configuración hacia el espacio dejado a la autónoma evaluación de los partidos, de las concretas características del sistema electoral hacia el sistema de asignación de los escaños.

La perspectiva del debate ha cambiado tras la reforma constitucional del artículo 51; la introducción de la obligación para el Estado de promover la igualdad entre ciudadanos de ambos sexos, mediante específicas disposiciones que garanticen iguales oportunidades entre hombres y mujeres, pone la necesidad de balancear entre los diferentes intereses y valores constitucionales involucrados en una dimensión diferente, pero que no resuelve del todo el controvertido problema de la legitimidad de las cuotas rosa (D’Aloia 2002, 57-8). Es indudable que la revisión del artículo 51 representa un elemento de fuerte dinamismo en la adaptación del texto constitucional a la realidad social, pero también se pone en la lógica de las relaciones entre instituciones constitucionales. De hecho, esta disposición representa el núcleo de la idea subrayada por la Corte Constitucional, que se identifica en la necesidad fundamental de perseguir la efectiva presencia en condiciones de igualdad de las mujeres en la vida pública y en los cargos representativos (véase la sentencia 422). Además, aunque la reforma del artículo 51 constitucional fue acogida como una novedad idónea para garantizar cobertura constitucional a un sistema electoral con cuotas de género, las consideraciones propuestas por el juez constitucional en la sentencia 422 de 1995 sobre las intervenciones estatales, cuyo objetivo es remover las disparidades sociales o de otra naturaleza, siguen siendo plenamente válidas.

La formulación amplia y general de la disposición constitucional deja algunas dudas sobre cuál debiera ser la naturaleza de las medidas legislativas para el logro de una “democracia paritaria” que sea efectiva, aunque no parece que el legislador tenga la obligación de adoptar cuotas, siendo constitucionalmente prevista sólo la adopción de medidas para asegurar “iguales oportunidades” y no “igual acceso”, como en el caso de lo establecido en el artículo 117, párrafo 7 de la Constitución para las regiones con Estatuto ordinario, y en la Ley Constitucional 2 de 2001 para las regiones con Estatuto especial (Pazè 2010, 678-79).¹¹ En este nuevo marco constitucional, medidas como la “preferencia de género” —como la introducida por el legislador regional de la Campania, que constituye “una medida de promoción de las candidaturas femeninas nueva en el ordenamiento italiano (incluso el europeo)” (Califano 2010)— garantizan, más que las cuotas rosa, la libertad del elector, pues no anticipan de manera alguna el resultado de la competición electoral. De hecho, es el elector quien determina tal resultado con sus libres decisiones, incluida la facultad de ejercer una segunda preferencia para otro candidato.

Inevitablemente el tema de la representación de género nos obliga también a algunas observaciones relacionadas con el tema más amplio de la representación política. El fundamento de la idea moderna de la representación política se encuentra en la falta de un vínculo con grupos con intereses particulares. El debate sobre la “representación de género” que ha animado la arena política e institucional, en particular en las últimas décadas, refleja la cultura dominante de la sociedad italiana. Por varias partes se ha subrayado como la misma expresión de “representación de géne-

¹¹ El artículo 117, párrafo 7 de la Constitución italiana establece que “Las leyes regionales suprimirán todo obstáculo que impida la plena igualdad de hombres y mujeres en la vida social, cultural y económica y promoverán la igualdad de acceso entre hombres y mujeres a los cargos electivos”. En el mismo sentido, la Ley Constitucional 2 de 2001 estableció que las regiones con autonomía especial deben promover condiciones de paridad en el acceso a las consultas electorales, con el fin de conseguir el equilibrio entre la representación de los sexos.

ro”, que se utiliza para indicar la necesidad de garantizar en las asambleas electivas, nacionales y regionales, una participación equilibrada de ambos sexos, sería inadecuada (Pazè 2010, 669 y ss.). Ésta indicaría una dinámica según la cual el concepto de la representación política, entendida como voluntad general, desvinculada de intereses particulares o de la pertenencia a grupos o categorías especiales, saldría muy débil. En realidad, se trata de un falso problema: es el mismo texto constitucional italiano en el que se establece que los parlamentarios representen la nación (artículo 67). Se puede observar cómo las mujeres no constituyen una categoría con intereses particulares, sino que representan una parte del género humano que forma parte de la nación italiana y que por lo tanto debería gozar de adecuada representación en las asambleas electivas. Su subrepresentación integra un déficit de la democracia, quedándose excluido totalmente o en parte un componente muy importante de la población. Parece, por lo tanto, evidente que un Parlamento compuesto sólo por hombres no constituiría una adecuada representación de la nación, en abierto contraste con cuanto ha establecido la Constitución italiana.

Fuentes consultadas

- Brunelli, Giuditta. 2003. "Un overruling in tema di norme elettorali anti-discriminatorie". *Le Regioni*, 5, 902-18.
- . 2006. *Donne e politica*. Bologna: Il Mulino.
- Caielli, Mia. 2010. "La promozione della democrazia paritaria nella legislazione elettorale regionale: un altro 'via libera' della Corte costituzionale. *Osservatorio sulle fonti*, 1, 1-15.
- Califano, Licia. 2010. "L'assenso 'coerente' della Consulta alla preferenza di genere" en http://www.forumcostituzionale.it/site/images/stories/pdf/documenti_forum/giurisprudenza/2010/0006_nota_4_2010_califano.pdf (consultada el 15 de junio de 2011).
- Carlassare, Lorenza. 2010. "La legittimità della 'preferenza di genere': una nuova sconfitta della linea del Governo contro la parità". *Giurisprudenza costituzionale*, 1, 81-4.
- D'Aloia, Antonio. 2002. Le quote elettorali in favore delle donne: il nuovo contesto costituzionale e il "precedente" n. 422 del 1995. En *La parità dei sessi nella rappresentanza politica*, coords. Roberto Bin, Giuditta Brunelli, Andrea Pugiotto y Paolo Veronesi. Turín: Giappichelli.
- Deffenu, Andrea. 2003. "Parità tra i sessi in politica e controllo della Corte: un *revirement* circondato da limiti e precauzioni". *Le Regioni*, 5, 918-29.
- Decisión del Tribunal Administrativo de la Región Campania (Nápoles, Sez. I). *Il Foro Amministrativo*, Giuffrè, núm. 1985, 4, 1318 (abril).
- Decisión del Tribunal Administrativo de la Región Lombardia. 2011 (Milán, Sez. I). *Il Foro Amministrativo*, núm. 3542, 354 (febrero).
- Esposito, Carlo. 1954. *La Costituzione italiana*. Padua: Saggi-Cedam.
- Frontoni, Elisabetta. 2007. *Donne e rappresentanza politica*. En *I diritti delle donne nella Costituzione*, coord. Marina Gigante, 115-139. Nápoles: Editoriale Scientifica.
- G.U. Gazzetta Ufficiale. 2005. Ley 270, núm. 303, Suppl. Ord. n. 213 (diciembre).

- . 2004. Ley 90, núm. 84 (abril).
- . 2003. Ley Constitucional 1, núm.134 (junio).
- . 2001. Ley Constitucional 2, núm. 26 (febrero).
- . 2001. Ley Constitucional 3, núm. 248 (octubre).
- . 1995. Ley 43, núm. 46 (febrero).
- . 1993. Ley 277, núm.183 (septiembre).
- . 1975. Ley 151, núm.135 (mayo).
- . 1925. Ley 2125, núm. 285 (diciembre).
- . 1919. Ley 1176, núm. 172 (julio).
- . 1874. Ley 1938 (junio).
- . 1848. Ley 680 (marzo)
- . 1850. Ley 4385 (octubre).
- G.U. Gazzetta Ufficiale. 2006. Sentencia núm. 61, núm. 8 (febrero).
- . 2003. Sentencia núm. 49, núm. 7 (febrero).
- . 1995. Sentencia núm. 422, núm. 39 (septiembre).
- . 1969. Sentencia núm. 147, núm. 311 (diciembre).
- . 1968. Sentencia núm. 126, núm. 329 (diciembre).
- . 1961. Sentencia núm. 64, núm. 300 (diciembre).
- . 1960 Sentencia núm. 33, núm. 128 (mayo).
- . 1958. Sentencia núm. 56, núm. 253 (octubre).
- Groppi, Tania. 2010. *Le grandi decisioni della Corte costituzionale italiana*. Nápoles: Editoriale Scientifica.
- Longo, Gioia. 1988. "Diritti delle donne e diritti sulle donne. Le scelte normative del Codice Zanardelli al Codice Rocco". En *Esperienza storica femminile nell'età moderna e contemporanea*, coord. Anna Maria Crispino, 195 y ss. Roma: Atti del seminario I, Unione Donne Italiane Circolo "La Goccia".
- Osservatorio Delle Donne nella Pubblica Amministrazione, <http://www.donnepa.forumpa.it> (consultada el 31 de marzo de 2011).
- Pazè, Elisa. 2010. "Quote rosa: dubbi di costituzionalità e riserve critiche". *Politica del diritto*, 4 (diciembre), 669-97.

- Senato della Repubblica. 2005. La Costituzione italiana. Disponible en:
http://www.senato.it/documenti/repository/leggi_e_documenti/raccoltenormative/16%20-%20Federalismo/lavori%20costituzione.pdf.
- Sentencia núm. 2443. 2010. *Corriere del Merito*, 1, 89 (octubre).
- núm. 2913. 2009. *Giornale Dir. Amm*, 3, 308 (diciembre).
- Ufficio Rapporti con l'Unione Europea Camera dei Deputati-XVI Legislatura. 2011. *Il ruolo politico delle donne nel futuro dell'UE*.
- Ungari, Paolo. 1974. *Storia del diritto di famiglia in Italia*. Bolonia: Il Mulino.
- World Economic Forum. *The Global Gender Gap Report 2010*. Ginebra 2010 www.weforum.org/pdf/gendergap/report2010.pdf (consultada el 2 de abril de 2011).