

Rivista N°: 1/2016
DATA PUBBLICAZIONE: 29/02/2016

AUTORE: Anna Falcone *

PARTECIPAZIONE POLITICA E RIEQUILIBRIO DI GENERE NELLE ASSEMBLEE ELETTIVE E NEGLI ORGANI DI GOVERNO: LEGISLAZIONE E GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE NELL'ORDINAMENTO ITALIANO **

1. La parità di genere nelle istituzioni pubbliche: un problema di democrazia sostanziale. – 2. Le quote di genere nella legislazione degli anni '90 e le censure della Corte costituzionale: la sentenza n. 422/1995 e il "dogma" dell'uguaglianza formale nella rappresentanza politica. – 3. La costituzionalizzazione dei principi di "parità" e di "pari opportunità" nell'accesso alle cariche elettive pubbliche e il nuovo orientamento della Corte costituzionale. – 4. Le iniziative legislative sulle "quote rosa" della XIV Legislatura: la bocciatura trasversale per l'elezione delle Camere e le misure provvisorie per l'elezione del Parlamento europeo. – 5. La "doppia preferenza di genere" e l'avallo della Corte costituzionale. – 6. La nuova legislazione elettorale regionale e l'impatto delle misure di riequilibrio di genere. – 7. La declinazione dei principi di parità di accesso ed equilibrata rappresentanza dei sessi nelle amministrazioni locali: la legge n. 215/2012 e la "legge Delrio". – 8. Misure premiali e sanzioni (simboliche) nella nuova legge sul finanziamento a partiti e movimenti politici. – 9. La "tripla preferenza di genere" e l'obiettivo della parità delle candidature nella legge per l'elezione del Parlamento europeo. – 10. Doppia preferenza di genere e quote di riserva nella legge elettorale per la Camera dei deputati. – 11. La promozione dell'equilibrata rappresentanza tra donne e uomini nei Consigli regionali fra riforma costituzionale e nuove competenze del legislatore statale: la modifica della legge n. 165/2004 e la previsione di principi comuni per le leggi elettorali delle regioni – 12. Conclusioni.

1. La parità di genere nelle istituzioni pubbliche: un problema di democrazia sostanziale

Fin dall'entrata in vigore della Costituzione del '48, l'affermarsi dei principi di uguaglianza e non discriminazione fra i sessi – sanciti nell'articolo 3, 1° e 2° comma – ha registrato un cammino lento e travagliato¹. In particolare, le leggi ordinarie dello Stato hanno recepito

* Assegnista di ricerca presso l'Università della Calabria, avvocato.

** Il contributo è destinato al volume in corso di pubblicazione, P. Marsocci (a cura di), *Partecipazione politica transnazionale, rappresentanza e sovranità nel progetto europeo. Atti degli incontri del progetto EUPoliS*, vol. II, ES, Napoli 2016.

¹ Per approfondimenti sul tema cfr. ex multis: G. BRUNELLI (a cura di), *Donne e Politica*, Il Mulino, Bologna, 2006; M. D'AMICO, *Il difficile cammino della democrazia paritaria*, Torino, 2011; A. DEFFENU, *Il principio di pari op-*

to con grave ritardo, rispetto all'entrata in vigore della Carta, i contenuti sostanziali del principio di uguaglianza e di pari godimento fra uomini e donne dei diritti civili, sociali e, soprattutto, di quelli politici. Dopo l'affermazione del pari diritto di elettorato attivo, la conquista di maggiori spazi di libertà si è spostata, negli ultimi decenni, verso l'effettiva garanzia del diritto di elettorato passivo e, prima ancora, del diritto di piena partecipazione delle donne alla vita politica e istituzionale, quali nuovi orizzonti della cittadinanza di genere.

Si tratta – ed occorre sottolinearlo – di un problema non più di riconoscimento formale dei relativi diritti e libertà, ma di democrazia sostanziale, che va ben oltre i diritti delle sole donne, ancora sottorappresentate nelle assemblee elettive, negli organismi di governo e nei luoghi decisionali in genere. Tale sottorappresentazione, infatti, più che essere frutto del disinteresse delle donne per la politica o di una de-responsabilizzazione per i ruoli di vertice e l'esercizio della *leadership* in generale, continua ad essere il prodotto degli ostacoli, diretti o indiretti, che vengono frapposti all'ingresso delle donne nei luoghi decisionali e di potere politico. Prima ancora, delle barriere fraposte alla loro partecipazione e alle scelte politiche nei partiti e movimenti politici, che ancora oggi si sottraggono, più o meno palesemente, al rispetto del metodo democratico di cui all'art. 49 Cost. Tutto ciò si riverbera in un *deficit* di rappresentatività delle istituzioni elettive e di governo, nella misura in cui di tali partiti e movimenti continuano a esserne espressione e, quindi, in un difetto di coerenza e di democraticità sostanziale dell'intero ordinamento.

L'evoluzione da una democrazia promessa e programmatica a una democrazia compiuta e paritaria non può, infatti, non passare (anche) dal riconoscimento dell'uguaglianza sostanziale del diritto di elettorato passivo fra uomini e donne. È proprio in forza dell'art. 3, 2° comma che la grave e perdurante sottorappresentazione delle donne negli organismi elettivi impone all'ordinamento di garantire – con l'introduzione di apposite misure antidiscriminatorie o azioni positive che incidano sulle cause di tale fenomeno – quella maggiore qualità democratica che discende dal riequilibrio della rappresentanza di genere nelle istituzioni pubbliche². La rappresentanza democratica, infatti, non solo non tollera discriminazioni fondate sul sesso, ma non può non tener conto del fatto che la cittadinanza e i contributi che ognuno può dare alla vita pubblica variano anche in relazione al genere di appartenenza, arricchendo il dibattito democratico e le scelte decisionali cui sono chiamate, in particolare, le assemblee elettive e gli organi di governo, nell'esercizio, a diversi livelli, della funzione legislativa ed esecutiva. Prima ancora, la stessa cittadinanza cui dare rappresentanza – in ossequio al principio generale della sovranità popolare di tutti, non di un genere solo (art. 2 Cost.) – lungi dall'essere 'neutra', si declina nelle forme del femminile e del maschile, in cui si esprime

portunità di genere nelle istituzioni politiche, Torino, 2012; L. CALIFANO, *Eguaglianza, diritti e partecipazione femminile alla vita democratica: la parità dei sessi nella rappresentanza politica. Riforme costituzionali e 'quote di genere'*, in A. FALCONE (a cura di), *Verso una democrazia paritaria. Modelli e percorsi per la piena partecipazione delle donne alla vita politica e istituzionale*, Milano, 2011, 70.

² Con la sfida di realizzare anche in ambito politico, e a garanzia dei diritti politici, l'obiettivo programmatico, ma vincolante, dell'art. 3, 2° comma: «È compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'uguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese».

l'individuo³. Ne discende che la condizione femminile o maschile non solo non può essere assimilata a quella di un "gruppo svantaggiato"⁴, come ad esempio le minoranze etniche o i portatori di disabilità (che a loro volta comprendono uomini e donne), ma, soprattutto, non può essere "indifferente" ai fini della rappresentanza e delle leggi che la garantiscono e la regolano, se tale differenza è di fatto fonte di discriminazione.

2. Le quote di genere nella legislazione degli anni '90 e le censure della Corte costituzionale: la sentenza n. 422/1995 e il 'dogma' dell'uguaglianza formale nella rappresentanza politica

Le prime misure adottate nel nostro ordinamento per favorire il riequilibrio di genere nelle assemblee elettive risalgono alla disciplina elettorale dei primi anni '90. Già la legge n. 81 del 1993 – «Elezione diretta del sindaco, del presidente della provincia, del consiglio comunale e del consiglio provinciale» – aveva previsto due vincoli nella formazione delle liste elettorali: a) nei Comuni con popolazione fino a 15.000 abitanti, nessuno dei due sessi poteva essere rappresentato in misura superiore ai 3/4; b) nei Comuni con popolazione superiore ai 15.000 abitanti, nessuno dei due sessi poteva essere rappresentato oltre i 2/3. Simmetricamente, la legge n. 277 del 1993 «Nuove norme per l'elezione della Camera dei deputati» disponeva che le liste bloccate per il recupero della quota proporzionale dei seggi (25%) fossero formate da candidati di entrambi i sessi in ordine alternato. Tale previsione mirava a garantire l'elezione equilibrata di uomini e donne attraverso l'automatismo insito nel sistema elettorale adottato, ma senza discriminazioni di sorta, proprio grazie all'alternanza di candidati uomini e donne nelle liste e, quindi, fin dalle prime posizioni utili ai fini dell'elezione. Nella legge elettorale per le Regioni a statuto ordinario (legge n. 43 del 23 febbraio 1995) si prevedeva, infine, l'assegnazione di almeno 1/3 dei posti al sesso sottorappresentato, sia nelle liste ordinarie, che nel "listino" per il conferimento del premio di maggioranza, senza, però, obbligo di alternanza in lista fra i candidati di sesso diverso, con la conseguente attribuzione, nella prassi, delle ultime posizioni alle candidate donne. Ciò che occorre rilevare è come nelle ultime due leggi elettorali l'automatismo dell'elezione discendesse, per i candidati di entrambi i generi, dalla scelta del modello elettorale di fondo e del meccanismo introdotto: a) la

³ In tal senso: M. D'AMICO, *I diritti contesi*, Milano, 2008, 108; M. D'AMICO, S. CATALANO, *Le sfide della democrazia paritaria. La parità dei sessi fra legislatore, Corte costituzionale e giudici*, in G. D'ELIA, G. TIBERI, M. P. VIVIANI SCHLEIN, *Scritti in memoria di Alessandra Concaro*, Milano, 2012; M. CAIELLI, *Le norme sulla parità dei sessi nella rappresentanza politica come "azioni positive"*, in R. BIN, G. BRUNELLI, A. PUGIOTTO, P. VERONESI (a cura di), *La parità dei sessi nella rappresentanza politica*, Torino, 2003, 47; A. D'ALOIA, *Le «quote» elettorali in favore delle donne: il «nuovo» contesto istituzionale e il «precedente» n. 422 del 1995*, *ivi*, 64; M. LUCIANI, *La questione del sesso del voto. L'elettorato passivo e la quota riservata alle donne*, in *Italia Oggi* (18/09/1995), 11. *Contra* G. BRUNELLI, *L'alterazione del concetto di rappresentanza politica: leggi elettorali e 'quote riservate alle donne*, in *Diritto e società*, 3/1994, 546.

⁴ Sottolinea, sul punto, R. BIN nel saggio *Donne a autoreferenzialità della politica*, in R. BIN, G. BRUNELLI, A. PUGIOTTO, P. VERONESI (a cura di), *La parità dei sessi nella rappresentanza politica*, *cit.*, 42, come le donne, proprio perché non sono portatrici di interessi particolari, ma generali, non votano necessariamente le donne, intese quali rappresentanti di interessi "di genere". Conformemente B. PEZZINI, *Le quote come strumento di empowerment*, *ivi*, 100.

'lista bloccata' per l'elezione della quota proporzionale alla Camera; b) il c.d. 'listino' per il premio di maggioranza nei Consigli regionali, e non dai vincoli imposti nella composizione delle liste a riequilibrio della rappresentanza, che non sarebbero stati capaci di imporre, da soli e automaticamente, alcun risultato elettorale.

Ciononostante, e seguendo un diverso ragionamento, la Corte, investita della questione di costituzionalità delle quote di genere in materia elettorale, con la sentenza n. 422 del 6 settembre 1995, dichiarò tali norme costituzionalmente illegittime per violazione degli artt. 3, 1° comma e 51 Cost., per contrasto con il principio di eguaglianza formale fra candidati. Il presupposto da cui muove la decisione poggia sull'equiparazione della candidatura all'eleggibilità e sull'assunto automatismo che ne sarebbe conseguito, sottraendo la scelta dell'elezione al libero esercizio del voto. Eppure, la censura della Corte non riguarda il modello elettorale che si fonda su tale automatismo, bensì il più limitato ambito delle quote, che incidono direttamente sulla composizione delle liste, imponendo una composizione più equilibrata fra i sessi. Secondo un procedimento logico che confonde la causa con l'effetto e trasferisce sulla misura di riequilibrio il risultato, la Corte finisce, così, per sanzionare proprio quelle misure che impedivano all' "automatismo" del sistema elettorale di operare in senso discriminatorio e, quindi, in violazione dell'art. 3, 2° comma Cost. A giudizio della Corte – e contrariamente alla lettura integrata dei principi di sovranità popolare e di uguaglianza sostanziale che qualificano il modello democratico assunto in Costituzione – il solo principio applicabile in materia elettorale sarebbe il principio di uguaglianza formale, che non tollera interventi del legislatore diretti a rimuovere eventuali discriminazioni fra candidati. La base giuridica di tale ragionamento veniva rintracciata nel combinato disposto fra l'art. 3, 1° comma, e l'art. 51 Cost., che declina l'atteggiarsi del principio di uguaglianza in materia di elettorato passivo e che, nella sua enunciazione originaria, riproponeva i contenuti della sola uguaglianza formale: «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». Questo quadro non legittimava, pertanto – secondo la Corte – l'adozione di «quote di riserva legate al sesso» nella formazione delle liste, ritenute come vere e proprie "azioni positive" in materia elettorale, ovvero misure capaci di garantire da sole il risultato dell'elezione⁵.

⁵Ampie critiche sono state sollevate in dottrina sia verso l'equiparazione fra "quote neutre" e "azioni positive", che in relazione al preteso automatismo fra "candidatura" ed "eleggibilità" assunto in sentenza. Cfr., *ex multis*: U. DE SIERVO, *La mano pesante della Corte sulle "quote" nelle liste elettorali*, in *Giur. cost.*, 5/1995, 3270; L. GIANFORMAGGIO, *Eguaglianza formale e sostanziale*, in *Foro italiano*, 1996, I, 1975; M. CARTABIA, *Le azioni positive come strumento del pluralismo?*, in R. BIN, C. PINELLI (a cura di), *I soggetti del pluralismo nella giurisprudenza costituzionale*, Torino, 1996, 77; A. PIZZORUSSO, E. ROSSI, *Le azioni positive in materia elettorale*, in B. BECCALLI (a cura di), *Donne in quota. È giusto riservare posti alle donne nel lavoro e nella politica?*, Milano, 1999, 181; S. GAMBINO, *Verso la democrazia paritaria...cavalcando le lumache*, in *www.asrid-online.it*, 2005, 8. Criticamente sull'illegittimità conseguenziale delle altre norme elettorali non direttamente impugnate (ex art. 27, comma 2, della l. n. 87 del 1953) cfr.: G. BRUNELLI, *Elettorato attivo e passivo (e applicazione estesa dell'illegittimità conseguenziale) in due recenti pronunce costituzionali*, in *Giur. cost.*, 5/1995, 3278; M. D'AMICO e A. CONCARO, *Donne e istituzioni politiche. Analisi critica e materiali di approfondimento*, Torino, 2006, 34;

3. La costituzionalizzazione dei principi di “parità” e di “pari opportunità” nell’accesso alle cariche elettive pubbliche e il nuovo orientamento della Corte costituzionale

L’esigenza di fugare ogni incertezza interpretativa e fondare costituzionalmente la legittimità di misure positive a tutela della parità di accesso alle cariche elettive, spinse il legislatore a elevare a rango costituzionale il principio di parità sostanziale fra uomini e donne anche nell’accesso agli uffici pubblici e alle cariche elettive. Così, la legge costituzionale n. 2/2001⁶ stabilì per le leggi elettorali delle Regioni a statuto speciale l’obiettivo della promozione di «condizioni di parità e di accesso alle consultazioni elettorali». Analogamente, la legge costituzionale n. 3/2001 inserì nel nuovo art. 117 Cost., al 7° comma, il vincolo: «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». La costituzionalizzazione del principio di parità fra i sessi anche nell’accesso alle cariche elettive pubbliche ha consentito l’adozione di analoghi principi negli Statuti regionali e di norme di riequilibrio, più o meno incisive, nelle leggi elettorali regionali, con risultati estremamente variabili, anche in relazione, ancora una volta, ai diversi modelli elettorali adottati negli ordinamenti territoriali. Ma tali riforme costituzionali, pur evidentemente significative, non erano, però, ancora in grado di legittimare le “quote elettorali” dichiarate incostituzionali dalla sentenza 422/1995: rimaneva il nodo della riforma dell’art. 51 Cost. Si provvide con la legge costituzionale n. 1/2003⁷, che aggiungeva al primo comma dell’art. 51 «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 periodo «A tal fine la Repubblica promuove con appositi provvedimenti le pari opportunità tra uomini e donne». Il principio di «pari opportunità» nell’accesso alle cariche elettive pubbliche, qui finalmente costituzionalizzato, legittimava, quindi, l’adozione di specifiche norme e strumenti con funzione antidiscriminatoria, orientati a favorire la partecipazione paritaria di donne e uomini alla vita politica e istituzionale⁸.

Appare evidente, dal confronto fra le due disposizioni – l’art. 51 e l’art. 117, 7° comma – una maggiore portata e incisività di quest’ultima, rispetto alla prima: mentre la norma generale, prevista nell’art. 51 Cost., si limita ad affermare la «possibilità di accesso in condizione di uguaglianza» agli uffici pubblici e alle cariche elettive, affidando ad «appositi provvedimenti» il compito di promuovere le pari opportunità in materia fra uomini e donne, quella di cui al

⁶ L. cost. 18 ottobre 2001, n. 3, *Modifiche al Titolo V della Parte Seconda della Costituzione*, in *GU* n. 248 del 24/10/2001.

⁷ L. cost. 30 maggio 2003, n. 1, *Modifica dell’art. 51 della Costituzione*, in *GU* n. 134 del 12/6/2003.

⁸ Sulla riforma dell’art. 51 Cost. cfr.: L. GIANFORMAGGIO, *La promozione della parità di accesso alle cariche in Costituzione*, in R. BIN, G. BRUNELLI, A. PUGIOTTO, P. VERONESI (a cura di), *La parità dei sessi nella rappresentanza politica*, cit., 76; M. AINIS, *La riforma dell’art. 51 Cost. e i suoi riflessi nell’ordinamento*, ivi, 25; R. BIN, *Donne e autoreferenzialità della politica*, cit., 41; A. DEFFENU, *La revisione virtuale dell’art. 51 Cost.*, in *Quad. cost.*, 3/2002, 619; A. POGGI, *Sulla riforma dell’art. 51 Cost.: le quote alla prova della democrazia paritaria*, ivi, 619; A. LEONI (a cura di), *Pari opportunità. La modifica dell’articolo 51 della Costituzione e le leggi elettorali* (Paper di Astrid), in *www.astrid-online.it*, 2003; T. E. FROSINI, *La Modifica dell’art. 51 Cost.: problemi e prospettive*, in *Rivista AIC*, 17/03/2003, reperibile *on line* all’indirizzo: <http://archivio.rivistaaic.it/dibattiti/attualita/frosini.html>.

117, 7° comma, affida alle «leggi regionali» lo specifico compito di «rimuovere ogni ostacolo» che impedisca a donne e uomini di accedere in condizione di “parità” alle cariche elettive. L’art. 51 Cost. afferma, cioè, il principio di pari opportunità nell’accesso alle cariche elettive pubbliche, ancora troppo vicino al tenore dell’art. 3, 1° comma, Cost. e, quindi, al principio di uguaglianza formale. L’art. 117, 7° comma, invece, sembra più saldamente ispirato all’attuazione, in materia di garanzia dell’uguale diritto di elettorato passivo, all’art. 3, 2° comma, ovvero, al principio di uguaglianza sostanziale, finalità per di più assistita da una specifica riserva di legge⁹. È dal loro combinato disposto, allora, e dalla elevazione allo standard di protezione più alto fornito dalle due norme, che deve desumersi l’effettiva portata della nuova tutela riconosciuta a donne e uomini nell’accesso alle cariche elettive pubbliche: non si potrebbe giustificare, infatti, in materia di diritti politici una tutela più forte e più ampia – ispirata alle c.d. “azioni positive” – nella legislazione elettorale regionale e degli enti territoriali in genere, ed una più debole riconosciuta per la disciplina elettorale di livello nazionale.

In risposta alla novella costituzionale, il Giudice delle leggi, chiamato a decidere su ricorso presentato dal Governo contro la legge elettorale della Valle d’Aosta (legge n. 21/2003), e in particolare contro la norma secondo cui le liste per l’elezione del Consiglio regionale dovevano comprendere «candidati di entrambi i sessi», inaugura un nuovo orientamento. Con la sentenza n. 49/2003 viene, infatti, esclusa l’illegittimità costituzionale di tale misura, poiché inserisce «un vincolo non già all’esercizio del voto o all’esplicazione dei diritti dei cittadini eleggibili, ma alla formazione delle libere scelte dei partiti e dei gruppi che formano e presentano le liste, precludendo loro (solo) la possibilità di presentare candidati tutti dello stesso sesso». Superando la criticata equivalenza fra candidabilità ed elezione, la Corte chiarisce, finalmente, come la norma impugnata e lo strumento di garanzia previsto operino soltanto nella fase anteriore alla competizione elettorale, senza incidere sul risultato, poiché «la scelta degli elettori tra le liste e fra i candidati, e l’elezione di questi, non è in alcun modo condizionata dal sesso dei candidati». Si riconosce, cioè, come il vincolo imposto non sia idoneo a incidere significativamente sul riequilibrio di genere della rappresentanza, poiché si limita ad escludere dalla competizione elettorale liste formate unicamente da candidati dello stesso sesso. Si tratta, anzi, di una norma meramente antidiscriminatoria e quasi minimale nei suoi obiettivi, lontana dalla promozione di quelle «condizioni di parità fra i sessi», espressamente imposte dalla legge cost. n. 2/2001, cui la normativa della Valle d’Aosta doveva conformarsi. Questo riconoscimento nella motivazione della Corte avalla, in prospettiva, una legittimazione delle quote di genere, ovvero di misure più incisive di quella stabilite dalla legge valdostana, così salvando una sentenza che, altrimenti, sembrerebbe legittimare, in prima lettura, solo un’interpretazione “al ribasso” delle norme costituzionali interessate¹⁰. OI-

⁹ Sia consentito il rinvio ad A. FALCONE, *Parità di genere e accesso alle cariche elettive pubbliche*, in S. GAMBINO (a cura di) *Diritto regionale e degli enti locali*, Milano, 2009, 285 (in particolare, 294).

¹⁰ Tale motivazione avrebbe potuto supportare decisioni anche più incisive, spingendo la Corte a dichiarare l’incostituzionalità della norma impugnata per inosservanza dell’obiettivo di promuovere la parità di accesso alle cariche elettive pubbliche posto dalla fonte costituzionale. Probabilmente, e seguendo una tendenza abdicativa ricorrente in materia di diritti politici e sistemi elettorali, la Corte non ha voluto sostituirsi alle scelte del legislatore regionale, dando indicazioni più precise e incisive in una materia tanto delicata come quella elettorale. Sul punto

tre all'ammissibilità di previsioni normative in materia elettorale, che promuovessero la parità di accesso alle consultazioni elettorali, si stabilisce in sentenza la doverosità di tali misure di riequilibrio, anche imponendo limiti alle libere scelte dei partiti e dei movimenti che partecipano alle consultazioni elettorali. Ma si tratta sempre di un vincolo posto dalla Costituzione alla legislazione elettorale regionale e di una sentenza che tanto riconosce, il che non ha tardato a far pesare effetti e i limiti di tale impostazione nelle scelte del legislatore nazionale.

4. Le iniziative legislative sulle “quote rosa” della XIV Legislatura: la bocciatura trasversale per l'elezione delle Camere e le misure provvisorie per l'elezione del Parlamento europeo

A partire dalla costituzionalizzazione dei principi di parità e pari opportunità fra donne e uomini nell'accesso alle cariche elettive pubbliche si registrano diverse proposte di legge volte a darvi attuazione anche a livello nazionale. Fra questi, il d.d.l. S 3051/2004, «*Misure per promuovere le pari opportunità tra uomini e donne nell'accesso alle cariche elettive*» (di iniziativa del Ministro per le Pari Opportunità, Stefania Prestigiaco, di concerto col Ministro dell'Interno, Giuseppe Pisanu), è stato quello che per primo corse il 'rischio' di diventare legge. La proposta di legge, volta a dare piena attuazione ai principi esposti negli articoli 51 e 117 Cost. (e la contemporanea citazione delle due norme non era evidentemente casuale) imponeva ai partiti specifici vincoli nella formazione delle liste, in particolare: a) che la presenza di ognuno dei due sessi non fosse superiore ai 2/3 del totale dei candidati; b) l'alternanza uomo-donna nelle liste proporzionali; c) una riduzione proporzionale e crescente dei rimborsi elettorali in caso di inottemperanza; d) la durata temporanea della misura per un periodo di dieci anni, a decorrere dalla data di entrata in vigore della legge. La richiesta del voto segreto, consentito dal Regolamento della Camera per la materia elettorale (ma evidentemente previsto a garanzia della libertà dei parlamentari in una materia di particolare impatto sul sistema democratico, non degli interessi di una maggioranza spiccatamente maschile del Parlamento) avallò e coprì, il 13 ottobre 2015, la bocciatura del d.d.l., con una maggioranza trasversale alle forze politiche presenti in Aula.

L'unica proposta di legge che riuscì a superare il blocco parlamentare in materia e ad essere approvata fu, in quella legislatura, la n. 90 del 2004 – «*Norme in materia di elezione dei membri del Parlamento europeo*». La legge imponeva per la prima volta una misura perequativa, temporanea e limitata alle successive due tornate elettorali, per le elezioni europee. Stabiliva, infatti, l'art. 3: «*Nell'insieme delle liste circoscrizionali aventi un medesimo contrassegno, nelle prime due elezioni dei membri del Parlamento europeo spettanti all'Italia, successive alla data di entrata in vigore della presente legge, nessuno dei due sessi può essere rappresentato in misura superiore ai 2/3 dei candidati*». La norma era assistita da una

v. A. D'ALOIA, *Uguaglianza sostanziale e azioni positive in materia elettorale*, in A. FALCONE (a cura di), *Verso una democrazia paritaria*, cit., 49 (in particolare 61 e ss.). In senso critico, S. GAMBINO, *Sui limiti della democrazia paritaria in Italia*, ivi, 3.

sanzione d'inammissibilità per le liste formate da candidati dello stesso sesso; da una sanzione pecuniaria per le liste che non rispettassero la quota minima di 1/3 di candidati di sesso diverso (fino ad un massimo della metà dell'importo del rimborso delle spese elettorali); dalla corresponsione di un premio ai gruppi politici che avessero eletto candidati di entrambi i sessi in misura superiore ad 1/3. Misure non sempre applicate, ma che garantirono una soddisfacente attuazione della legge e delle norme di riequilibrio previste, iniziando a rompere, almeno in Europa, quel "tetto di cristallo" che impediva l'accesso delle donne ai seggi delle massime assemblee elettive.

5. La "doppia preferenza di genere" e l'avallo della Corte costituzionale

Rimaneva la strada della legislazione elettorale regionale, la più facile da percorrere dopo le aperture della Corte costituzionale e il vincolo di osservanza delle misure previste per garantire la parità di accesso di uomini e donne alle cariche elettive. La soluzione, però, che riuscì a mettere d'accordo istanze di partecipazione delle donne e tentativi di chiusura di una rappresentazione istituzionale preminentemente maschile si fece attendere qualche anno. Nel 2009 la Regione Campania, nella legge n. 4/2009¹¹ di modifica del sistema elettorale previgente introdusse una soluzione innovativa: la c.d. "doppia preferenza di genere", secondo cui l'elettore può dare uno o due voti di preferenza, ma in caso di espressione della seconda preferenza questa deve riguardare un candidato di sesso diverso, a pena di annullamento dell'ultima preferenza espressa (art. 4, comma 3). La misura era, inoltre, assistita dal limite dei 2/3 di candidati dello stesso genere quale condizione per l'ammissibilità della lista alla competizione elettorale e dal dovere, imposto ai soggetti politici che partecipano alla competizione elettorale, di «assicurare la presenza paritaria di candidati di entrambi i sessi nei programmi di comunicazione politica offerti dalle emittenti radiotelevisive pubbliche e private» e, per i messaggi autogestiti, di «mettere in risalto con pari evidenza la presenza dei candidati di entrambi i generi nelle liste presentate dal soggetto politico che realizza il messaggio» (art. 10). Si tratta di meccanismo di riequilibrio nuovo ed applicabile a tutti i sistemi proporzionali con liste di candidati contrapposte, quindi, esportabile anche a livello nazionale. Un rischio che non tardò a sollecitare l'attenzione del governo, il quale sollevò questione di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 3 della legge, sul presupposto dell'asserita violazione dell'art. 3 Cost., in quanto la norma avrebbe introdotto «una limitazione disuguagliante» nell'espressione del voto per la seconda preferenza, in forza della quale i candidati appartenenti al medesimo genere sarebbero stati «discriminati e resi disuguali». Si assumeva violato anche l'art. 51, 1° comma, in quanto la norma impugnata prevedeva un limite di accesso per la seconda preferenza condizionato e, quindi, «un'impropria ragione di ineleggibilità». Sotto il profilo dell'elettorato attivo, inoltre, la limitazione di genere per la seconda preferenza avrebbe reso il voto non libero, con conseguente violazione dell'art. 48 Cost.

¹¹ L. r. n° 4 del 10 marzo 2009, art. 10 (in *BURC* n°23 del 14 aprile 2009).

A tali eccezioni la Corte rispondeva con la sentenza n. 4/2010, dichiarando infondate le questioni sollevate in ragione della neutralità delle misure rispetto al risultato elettorale e alla libertà del voto, visto che la doppia preferenza rappresenta una facoltà concessa all'elettore che aumenta la portata del voto stesso, senza comprimerne l'uguaglianza e la libertà¹². Conformemente ai principi stabiliti nell'art. 51 e nell'art. 117, 7° comma Cost., la nuova misura acquisita nella legislazione elettorale campana favorisce il riequilibrio di genere, ma non lo impone. Si tratta quindi – a giudizio della Corte – «di una misura promozionale, ma non coattiva»¹³, pienamente compatibile anche con i limiti individuati dalla giurisprudenza precedente. E, ancora, si riconosceva come: «il quadro normativo, costituzionale e statutario, è complessivamente ispirato al principio fondamentale dell'effettiva parità tra i due sessi nella rappresentanza politica, nazionale e regionale, nello spirito dell'art. 3, secondo comma, Cost.»¹⁴. Questa importante pronuncia segna l'abbandono di una giurisprudenza basata sull'applicazione del solo principio di uguaglianza formale, in relazione alla garanzia del diritto di elettorato passivo, e la definitiva legittimazione dell'uguaglianza sostanziale come parametro di legittimità integrativo e necessario nella valutazione di conformità costituzionale delle misure legislative volte all'obiettivo del riequilibrio di genere e della garanzia del pari diritto di accesso di donne e uomini alle competizioni elettorali, senza discriminazioni e in condizioni di parità¹⁵. Non sarebbe, del resto, giustificabile, alla luce del principio di ragionevolezza, l'esclusione dell'applicazione principio che più di ogni altro ha sollecitato l'evoluzione della disciplina sui diritti civili e sociali, in senso perequativo fra uomini e donne, proprio nel settore dei diritti politici e, in particolare, dei diritti di partecipazione politica e del diritto di elettorato passivo, che ancora registrano evidenti sperequazioni nell'effettiva fruibilità fra uomini e donne, e non poche resistenze culturali, a partire proprio dal mondo politico che, per primo, dovrebbe assicurarne il pieno e corretto esercizio.

¹² Precisa la Corte al punto 3.3 del *Considerato in diritto*: «I diritti fondamentali di elettorato attivo e passivo rimangono inalterati. Il primo perché l'elettore può decidere di non avvalersi di questa ulteriore possibilità, che gli viene data in aggiunta al regime ormai generalizzato della preferenza unica, e scegliere indifferentemente un candidato di genere maschile o femminile. Il secondo perché la regola della differenza di genere per la seconda preferenza non offre possibilità maggiori ai candidati dell'uno o dell'altro sesso di essere eletti, posto il reciproco e paritario condizionamento tra i due generi nell'ipotesi di espressione di preferenza duplice. Non vi sono, in base alla norma censurata, candidati più favoriti o più svantaggiati rispetto ad altri, ma solo una eguaglianza di opportunità particolarmente rafforzata da una norma che promuove il riequilibrio di genere nella rappresentanza consiliare».

¹³ Punto 3.3. *Considerato in diritto*.

¹⁴ Punto 3.1 *Considerato in diritto*.

¹⁵ A commento della pronuncia, cfr.: L. CARLASSARE, *La legittimità della preferenza di genere: una nuova sconfitta della linea del Governo contro la parità*, in *Giur. cost.*, 1/2010; S. LEONE, *La preferenza di genere come strumento per «ottenere, indirettamente ed eventualmente, il risultato di un'azione positiva*, ivi, 93; M. OLIVETTI, *La c.d. «preferenza di genere» al vaglio del sindacato di costituzionalità. Alcuni rilievi critici*, ivi, 84; M. CAIELLI, *La promozione della democrazia paritaria nella legislazione elettorale regionale: un altro «via libera» della Corte costituzionale*, in www.osservatoriosullefonti.it, 1/2010; L. CALIFANO, *L'assenso «coerente» della Consulta alla preferenza di genere*, in www.forumcostituzionale.it, 12 aprile 2010; G. FERRI, *Le pari opportunità fra donne e uomini nell'accesso alle cariche elettive e la «preferenza di genere» in Campania*, in www.forumcostituzionale.it; M. RAVERAIRA, *Preferenza di genere: azione positiva o norma antidiscriminatoria*, in www.federalismi.it, 3 febbraio 2010; M. CAIELLI, *La nuova legge elettorale della Regione Campania: a sostegno della costituzionalità delle norme di promozione della democrazia paritaria*, in www.federalismi.it, 2 settembre 2009.

6. La nuova legislazione elettorale regionale e l'impatto delle misure di riequilibrio di genere

La riforma del Titolo V e la modifica degli articoli 122 e 123 della Costituzione hanno dato avvio all'elaborazione e all'approvazione di nuovi Statuti regionali che hanno variamente recepito il principio di parità di cui all'art. 117, 7° comma Cost., così come di nuove leggi elettorali con specifiche norme attuative di tale principio¹⁶. Fanno eccezione la Liguria, il Molise e il Piemonte che, non essendosi dotate di una nuova disciplina, continuano ad adottare il modello elettorale indicato dalla normativa nazionale di riferimento (leggi nn.108/1968, 43/1995, 165/2004¹⁷ e dalla norma transitoria prevista dall'art. 5 della legge costituzionale n. 1/1999), che non contemplavano, nella loro versione originaria, disposizioni specifiche in materia di riequilibrio di genere¹⁸. La stessa disciplina generale continua ad applicarsi anche nella Regione Basilicata, a seguito della dichiarazione d'illegittimità delle norme in materia elettorale introdotte nel 2010¹⁹. Nelle Regioni a statuto speciale si applica la legge costituzionale 31 gennaio 2001, n. 2, che ha modificato gli statuti speciali della Regione Sicilia, della Valle d'Aosta, della Sardegna, del Friuli Venezia Giulia e del Trentino Alto Adige, attribuendo a ciascuna Regione la competenza legislativa a scegliere il proprio sistema elettorale, oltre alla disciplina dei casi di ineleggibilità e incompatibilità, a prescindere dai principi stabiliti con legge statale al cui rispetto sono tenute, al contrario, la Regioni a statuto ordinario. Stabilisce la disciplina di rango costituzionale che spetterà, pertanto, alle singole Regioni a statuto speciale, nell'esercizio della loro potestà legislativa elettorale, «promuovere condizioni di parità per

¹⁶ Per una prima disamina dei provvedimenti adottati dalle Regioni in materia elettorale, si rinvia a E. CATELANI, *La legislazione elettorale regionale con riferimento al principio delle pari opportunità*, in P. CARETTI, (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 2005*, Torino, 2006, 155; ID., *Statuti regionali e tutela del principio delle pari opportunità: prime leggi regionali di attuazione*, in www.federalismi.it, 7 aprile 2010, 22; G. BRUNELLI, *Pari opportunità elettorali e ruolo delle Regioni*, in *Forum Quad. Cost.*, 8/2005; M. G. RODOMONTE, *La rappresentanza femminile nel Lazio: parità di genere in politica*, Consulta femminile regionale per le pari opportunità, Roma, 2010, 26; C. FUSARO, M. RUBECHI, *Le nuove leggi elettorali e i nuovi statuti*, in *Le istituzioni del federalismo*, 6/2005, 1023; G. BRUNELLI, *Pari opportunità elettorali e ruolo delle Regioni*, in www.forumcostituzionale.it; E. CATELANI, *La legislazione elettorale regionale, con riferimento al principio delle pari opportunità*, in P. CARETTI (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 2005*, Torino, 2006, 167; U. ADAMO, *Diseguaglianza di genere e partecipazione politica*, 16/05/2011, Paper del Gruppo di Pisa, reperibile on line su: <http://www.gruppodipisa.it/wp-content/uploads/2011/05/Adamo.pdf>

¹⁷ «Disposizioni di attuazione dell'articolo 122, primo comma, della Costituzione», in *GU* n. 155 del 5 luglio 2004. V. A. PERTICI, *Art. 122*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Torino, 2006, 2424.

¹⁸ Non può ritenersi tale il principio di cui all'art. 2 comma 1, lett. a) che si preoccupa di garantire la "parità di accesso" di tutti i candidati, in relazione alle cause di ineleggibilità, e senza alcun riferimento al riequilibrio di genere. Sulla recente modifica alla legge n. 165/2004, che ha inserito all'art. 4 nuove norme per l'equilibrata presenza di uomini e donne nelle candidature per l'elezione dei consigli regionali, v. oltre par. 11.

¹⁹ V. legge della Regione Basilicata 19 gennaio 2010, n. 3 recante *Norme relative al sistema di elezione del Presidente della Giunta Regionale e dei consiglieri regionali, ai sensi della legge 2 luglio 2004, n. 165 - Disposizioni di attuazione dell'art. 122, primo comma, della Costituzione*; Legge della Regione Basilicata 5 febbraio 2010, n. 19 recante *Modi che ed integrazioni alla legge regionale 19 gennaio 2010, n. 3*; C. Cost., sent. n. 45/2011 con relativa declaratoria di incostituzionalità degli articoli 1, commi 1 e 3, della legge della Regione Basilicata 19 gennaio 2010, n. 3, e dell'art. 1 della legge della Regione Basilicata 5 febbraio 2010, n. 19: tali articoli sono costituzionalmente illegittimi in quanto le disposizioni oggetto di censura, nell'apportare modifiche al sistema elettorale regionale, senza aver provveduto prima ad approvare il nuovo Statuto regionale, violano la disciplina transitoria fissata dall'art. 5, 1° comma, della legge costituzionale n. 1 del 1999.

l'accesso alle consultazioni elettorali»²⁰. Ad un esame più dettagliato, le misure di riequilibrio previste dalle diverse Regioni appaiono alquanto variabili e calibrate sui diversi sistemi elettorali adottati, che si conformano, per lo più, per l'elezione dei Consigli regionali, a sistemi proporzionali con premio di maggioranza e voto di preferenza. Lo strumento più diffuso è quello della garanzia di quote di genere neutre nella composizione delle liste, accompagnate, nelle Regioni Campania, Emilia Romagna, Toscana e Umbria, anche dalla "doppia preferenza di genere". In un quadro sintetico, possiamo riassumerle per come segue.

Un primo gruppo di misure riguarda le Regioni a statuto speciale, le cui discipline elettorali contengono tutte precisi vincoli per assicurare la rappresentanza di genere nelle liste. La legge della Valle d'Aosta (l. r. n. 22/2007) prevede una quota di rappresentanza di almeno il 20% per ogni genere; quella del Friuli-Venezia Giulia stabilisce l'alternanza di genere dei candidati, la doppia preferenza di genere (inserita con la l. r. n. 2/2014) e un limite del 60% di candidati dello stesso sesso per ogni lista circoscrizionale (l. r. n. 17 del 2007). La legge elettorale dell'Assemblea siciliana prevede il criterio dell'alternanza di genere per ogni lista regionale, mentre nelle liste provinciali nessuno dei due generi può essere rappresentato oltre i 2/3 del numero dei candidati da eleggere nel collegio (l. r. n. 29/1951, modificata dalla l. r. n. 7 del 2005). La disciplina prevista dalla Provincia autonoma di Trento impone un limite dei 2/3 per candidati dello stesso genere (l. p. n. 2 del 2003, come modificata dalla legge n. 8 del 2008), analogamente a quanto si stabilisce nella Provincia autonoma di Bolzano (l. p. n. 5 del 2013). Stessa misura è adottata dalla legge elettorale della Sardegna (art. 4, comma 4, della legge regionale statutaria n. 1 del 2013).

Per le Regioni a statuto ordinario, invece, il quadro è più diversificato. Le leggi elettorali di Campania (l. r. 4/2009, art. 10, comma 2) e Lazio (l. r. 2/2005, art. 3, comma 2) stabiliscono un limite di 2/3 per i candidati dello stesso sesso in lista, con arrotondamento all'unità più vicina. Il Lazio prevede, inoltre, che nella formazione della lista regionale (il c.d. "listino") le candidature siano presentate in ordine alternato di genere. La legge della regione Marche (l. r. 27/2004, art. 9, comma 6) garantisce che nessuno dei due sessi possa essere rappresentare meno di un terzo dei candidati in lista, con arrotondamento all'unità superiore in caso di decimale. Le leggi di Abruzzo (l. r. 9/2013, art. 1, comma 4), Puglia (l. r. 2/2005, art. 8, comma 13) e Umbria (l. r. 4/2015, art. 9) impongono un limite del 60% di candidati in lista dello stesso sesso, con arrotondamento all'unità più prossima al quoziente frazionario (Abruzzo e Puglia) o all'unità superiore per il genere sottorappresentato (Umbria). Le discipline elettorali di Lombardia (l. r. 17/2012, art. 1, comma 11) e Toscana (l. r. 51/2014, art. 8, comma 6) prevedono l'alternanza di genere fra candidati nella composizione delle liste²¹. Anche la legge elettorale del Veneto (l. r. 5/2012, art. 13, comma 6) prevede l'alternanza di genere nelle liste, oltre alla formazione paritaria, con uno scarto massimo di un candidato di genere diverso, in caso di presentazione di una lista con numero dispari. Quest'ultima misura

²⁰ Si rinvia in approfondimento ad A. FALCONE, *Sistemi elettorali e democrazia paritaria: le misure di riequilibrio della rappresentanza di genere fra riforme costituzionali e legislazione di settore*, in M. SCUDIERO (a cura di), *Stabilità dell'esecutivo e democrazia rappresentativa*, Jovene, Napoli, 2009, 553.

²¹ Particolarmente efficace per il listino bloccato facoltativo previsto dalla normativa toscana.

è adottata anche dall'Emilia Romagna, ma senza garanzia di alternanza di genere fra i candidati (l. r. 21/2014, art. 8). Meno incisiva la prescrizione della legge elettorale della Calabria (l. r. 1/2005, art. 1, comma 6) che richiede nella formazione delle liste la sola misura (minimale) di candidati di entrambi i sessi. Nella maggior parte dei casi, tali misure sono accompagnate da una sanzione di inammissibilità delle liste che non rispettino le prescrizioni di legge, che si è rivelata essere l'unico strumento capaci di garantire il rispetto delle norme di riequilibrio. Solo nel Lazio e in Puglia l'inosservanza di tali norme comporta una riduzione dei rimborsi elettorali, predeterminando, così, più il "prezzo" della violazione che uno strumento di prevenzione della stessa.

Dall'analisi dei risultati registrati nelle ultime elezioni regionali è possibile delineare un primo bilancio circa l'efficacia delle diverse misure adottate: la Regione che ha eletto il maggior numero di donne in Consiglio regionale (17 su 49) è l'Emilia Romagna, con il 34,7% del totale; seguono: la Toscana (27,5%), il Piemonte (26%), la Provincia di Bolzano (22,9%), Veneto e Campania (entrambe il 22%), Marche e Lazio (20%), Lombardia (19%), Friuli Venezia Giulia (18,8%), la Provincia di Trento (17,1%), Sicilia (16,9%), Liguria (16,7%), Umbria e Molise (15%), Valle d'Aosta (14,7%), Puglia (10%), Sardegna (6,8%), Abruzzo, Calabria (entrambe 3,3%) e Basilicata (0%). Da questo quadro appare evidente come nei sistemi elettorali che prevedono l'espressione di preferenze la sola prescrizione di quote di lista non incide significativamente sull'elezione di candidate donne. La concorrenza, invece, delle quote e della "doppia preferenza di genere" determina un incremento delle donne elette (v. Emilia Romagna, Toscana e Campania), ma non tale da condizionare in senso paritario la composizione delle assemblee elettive. Non mancano, infatti, casi in cui, anche laddove entrambe le misure siano presenti, non sempre sono sufficienti a determinare un reale riequilibrio della rappresentanza (v. Umbria). Altrettanto evidente è che qualora non si adotti nessun meccanismo di riequilibrio (Basilicata), o ci si limiti a misure meramente simboliche o minimali (Calabria), la rappresentanza delle donne è assente o schiacciata su una sola unità. Fa eccezione il Piemonte, in cui la presenza delle donne elette si afferma su livelli medi (26%) pur in mancanza di specifici meccanismi di garanzia.

7. La declinazione dei principi di parità di accesso ed equilibrata rappresentanza dei sessi nelle amministrazioni locali: la legge n. 215/2012 e le misure della "legge Delrio"

Il principio di parità di accesso alle cariche elettive ha trovato attuazione anche nella legge 23 novembre 2012, n. 215 recante disposizioni per promuovere il riequilibrio della rappresentanza di genere nei Consigli regionali e nei Consigli e Giunte degli enti locali²². Quanto alle Regioni, la legge si limita a richiamare il principio di parità di cui all'art. 117, 7° comma, attribuendo loro la competenza e l'onere di disciplinare con legge il sistema di elezione del

²² Legge 23 novembre 2012, n. 215, «Disposizioni per promuovere il riequilibrio delle rappresentanze di genere nei consigli e nelle giunte degli enti locali e nei consigli regionali. Disposizioni in materia di pari opportunità nella composizione delle commissioni di concorso nelle pubbliche amministrazioni», in *GU* n. 288 dell'11/12/2012.

Presidente della giunta regionale e dei consiglieri regionali, e promuovere «la parità tra uomini e donne nell'accesso alle cariche elettive attraverso la predisposizione di misure che permettano di incentivare l'accesso del genere sottorappresentato alle cariche elettive». Per l'elezione dei Consigli comunali con popolazione superiore ai 5.000 abitanti è prevista la concomitante adozione della preferenza di genere e della quota di lista, che impone il limite dei due terzi delle candidature per ogni sesso, ma solo nei comuni con popolazione superiore a 15.000 abitanti il mancato rispetto della quota determina la decadenza della lista²³. Le stesse misure si applicano anche ai Consigli circoscrizionali. Per tutti i Comuni minori, con popolazione fino a 5.000 abitanti, è comunque stabilito che nelle liste dei candidati sia assicurata la presenza di entrambi i sessi²⁴. Anche nella composizione delle Giunte – e questo ha rappresentato un importante elemento di novità – è richiesto il rispetto del «principio di pari opportunità tra donne e uomini, garantendo la presenza di entrambi i sessi»²⁵. Si impone, inoltre, a Comuni e Province di prevedere specifiche norme statutarie volte a «garantire» (non più semplicemente a «promuovere») la presenza di entrambi i sessi nelle giunte e negli organi collegiali non elettivi del Comune e della Provincia, nonché degli enti, aziende ed istituzioni da essi dipendenti. I risultati ottenuti in termini di rappresentanza femminile nelle ultime elezioni comunali del 2013 dimostrano una certa efficacia delle misure di riequilibrio adottate, facendo registrare un aumento della rappresentanza femminile dall'11,2% al 27,9%²⁶.

Più recentemente, la legge 56/2014, meglio nota come "*legge Delrio*", all'interno del più ampio disegno di riorganizzazione delle Città metropolitane e Province, ha inserito all'art. 1 il comma 137, ai sensi del quale, nelle Giunte dei Comuni con popolazione superiore a 3.000 tremila abitanti, nessuno dei due sessi può essere rappresentato in misura inferiore al 40%. Il legislatore ha così declinato il principio costituzionale della parità di genere nell'accesso agli uffici pubblici e alle cariche elettive, al fine di garantire un'adeguata rappresentanza politica delle donne anche negli esecutivi locali.

La norma s'inserisce nel solco della giurisprudenza amministrativa che da tempo sanziona le giunte composte da soli uomini o che non esprimano un'equilibrata rappresentanza di genere²⁷, ma non ha trovato sempre attuazione, e frequenti sono i ricorsi alla giuri-

²³ In caso di mancato rispetto delle disposizioni appena esposte, la commissione elettorale interviene cancellando i nomi dei candidati appartenenti al genere più rappresentato, procedendo dall'ultimo della lista.

²⁴ Nei piccoli Comuni sarà lo statuto dell'ente a dover indicare le misure idonee a conseguire lo scopo indicato dalla legge.

²⁵ La legge 215 interviene in materia di accesso alle candidature per le elezioni dei consigli regionali aggiungendo la lettera "c-bis" all'art. 4 – *Principi in materia di sistema elettorale* – della l. 165/2004. È appena il caso di ricordare che, a norma dell'art. 117 Cost., lo Stato esercita la potestà legislativa in materia elettorale, tuttavia l'art. 122 della Cost. prevede che 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, siano disciplinati con legge regionale nei limiti dei principi fondamentali stabiliti dalla legge statale (l. n.165/2004).

²⁶ Fonte *Cise (Centro italiano studi elettorali)*, Luiss Guido Carli e Università di Firenze. Ciononostante, alcuni autori sollevano fondate perplessità sulla riforma e sulla reale innovatività di molti aspetti. Così: A. DEFFENU, *Il principio di pari opportunità di genere nelle istituzioni politiche*, cit., 65; L. MACCARRONE, *Misura minima e composizione "equilibrata" delle giunte locali dopo la Legge n. 215 del 2012*, 11 settembre 2013, in www.federalismi.it, 18/2013.

²⁷ Si segnalano in particolare le pronunce: Tar Puglia, sez. III, sent. 18/12/2008 n. 2913; Tar Puglia, sez. I, 22/10/2009, n. 2443; Tar Molise, sez. I, ord. 24/02/2010, n. 51; Consiglio di Stato, sez. V, decr. 04/03/2010; Tar

sprudenza amministrativa contro i comportamenti in violazione dell'obbligo di legge. La statuizione è chiara e non richiede interpretazione. Tuttavia, ad avallarne l'elusione è intervenuta la Circolare del Ministro dell'Interno del 24 aprile 2014, "esplicativa" del testo normativo. L'atto crea *ultra legem* una possibilità di deroga: l'inserimento di una «preventiva e necessaria attività istruttoria del Sindaco preordinata ad acquisire la disponibilità allo svolgimento di attività assessorili da parte di persone di entrambi i generi. Laddove non sia possibile rispettare la norma di riequilibrio, si richiede un'adequata motivazione sulla mancata applicazione dei principi di pari opportunità»²⁸. È evidente come, in questo caso, la fonte ministeriale si sia di fatto sovrapposta alla legge al fine di depotenziarne la portata, più che di chiarire il significato. Nel più evidente dispregio del criterio gerarchico – e travalicando la funzione propria degli atti amministrativi – la circolare ha favorito, così, il fiorire di non pochi casi di istruttorie meramente formali, se non "sospette" o palesemente fantasiose, al fine di "giustificare" comportamenti inottemperanti dei Sindaci più "resistenti" al rispetto del principio di parità²⁹.

Campania, sez. I, sent. 10/03/2011. Per una rassegna della giurisprudenza amministrativa che si è formata sul punto v.: M. D'AMICO, *La lunga strada della parità fra fatti, norme e principi giurisprudenziali*, in *Osservatorio AIC*, 3/2013, 3 ss.; S. LEONE, *L'equilibrio di genere negli organi politici. Misure promozionali e principi costituzionali*, Milano, 2013; F. COVINO, *La natura del principio del riequilibrio dei sessi nella rappresentanza politica*, in *Rivista AIC*, 3/2012; G. CANALE, *Le pari opportunità negli organi di governo degli enti locali*, in A. FALCONE (a cura di), *Verso una democrazia paritaria*, cit., 145 ss.; U. ADAMO, *La 'promozione' del principio di pari opportunità nella composizione delle giunte e degli enti locali alla luce della più recente giurisprudenza amministrativa*, in *Rivista AIC*, 2/2011; A. AMATO, *Focus sulla giurisprudenza amministrativa in materia di pari opportunità nell'accesso agli uffici pubblici e alle cariche elettive*, in *Le Istituzioni del federalismo*, 4/2011, 913 ss. Molte pronunce hanno riguardato anche la nomina di Giunte regionali (cfr., Tar Lombardia, Sez. I, sent. n. 354/2011, del 4 febbraio 2011, Consiglio di Stato, Sez. V, sent. 3670/2012, del 21 giugno 2012, di riforma della precedente, e Tar Sardegna, Sez. II, sent. 864/2011, del 2 agosto 2011 con «decisioni assai significative perché pronunciate in un settore ove la selezione delle personalità chiamate a ricoprire l'incarico di assessore è funzione costituzionalmente assegnata dall'art. 122, ult. comma, Cost.», come segnala S. LEONE in *Sulla conformazione delle Giunte degli Enti locali al canone delle pari opportunità: alcune riflessioni alla luce delle innovazioni legislative e della giurisprudenza più recente*, in *Forum Quad. Cost.*, 8/1/2015. Da ultimo, va segnalata anche la sentenza della Corte costituzionale n. 81/2012 che, pur limitandosi a una declaratoria di inammissibilità, si presta a interessanti analisi giuridiche in tema di rappresentanza di genere. Sul punto, v. per tutti: M. BELLETTI, *"Torniamo allo Statuto...regionale". La rappresentanza di genere nelle giunte regionali fra atto politico, atto di alta amministrazione e immediata precettività delle disposizioni statutarie*, in *Le Regioni*, 5-6/2012, 1016; M.G. RODOMONTE, *Equilibrio di genere, atti politici e Stato di diritto nella recente sentenza n. 81 del 2012 sulla equilibrata presenza di donne e di uomini nella Giunta della Regione Campania*, in *www.federalismi.it*, n. 13 del 2012.

²⁸ Testo reperibile *on line* sul sito: <http://www.affariregionali.it/comunicazione/dossier/attuazione-legge-delrio/circulari/circolare-del-ministero-dellinterno-del-24-aprile-2014/>.

²⁹ Emblematico è il caso calabrese, illustrato dalla consigliera di parità, M.S. CIARLETTA, *Quote rosa negli enti locali, in Calabria si è arrivati al Consiglio di Stato, in Enti Locali e P.A.*, 25 ottobre 2015, in cui prima il Tar poi il Consiglio di Stato hanno stigmatizzato i comportamenti elusivi dell'obbligo di cui alla legge Delrio posti in essere da alcuni sindaci "resistenti". Segnala l'autrice: «Ignorando quale sia stata la reale volontà politica del Ministro, la circolare si è rivelata un boomerang, trasformandosi da strumento per la corretta applicazione della legge ad alibi per sindaci refrattari alle pari opportunità, i quali si sono sbizzarriti a creare istruttorie delle più fantasiose, dalle rinunce di donne ad assumere incarichi assessorili protocollate in data successiva alla presentazione dei ricorsi al Tar, agli avvisi *on line* passando per il report statistico/sociologico sulla popolazione femminile. Deve, comunque, far riflettere come non appena venga introdotto un obbligo numerico da parte del legislatore in favore delle donne, un ministero si sia preso la briga di chiarire, con una propria circolare, che sia necessaria una istruttoria per la loro individuazione, quando mai una simile attività è stata richiesta per formare giunte maschili. Siamo in odore di discriminazione di genere? Sembrerebbe volersi perpetrare lo stereotipo delle "donne che non vogliono impegnarsi in politica"».

8. Misure premiali e sanzioni (simboliche) nella nuova legge sul finanziamento a partiti e movimenti politici

Ciò che si evince dall'analisi di impatto dei diversi interventi legislativi è la riluttanza del mondo politico e di molti amministratori a recepire e far proprio un modello inclusivo di partecipazione politica che dia alle donne opportunità e mezzi adeguati per superare il *gap* di genere nella rappresentanza e poter "fare politica", ovvero ambire alle cariche elettive e di governo. Anche l'accoglimento in molti Statuti di partiti politici di principi volti a riconoscere l'uguaglianza fra i sessi, il pari diritto di partecipazione e una equilibrata rappresentanza nella cariche interne e nelle candidature non si è rivelato, all'atto pratico, uno strumento adeguato a tradurre tali affermazioni in scelte conformi e coerenti a detti principi³⁰. Nel tentativo di superare questi blocchi in ingresso al mondo politico, il legislatore è recentemente intervenuto sulla disciplina del finanziamento ai partiti e ai movimenti politici, inserendo specifiche norme perequative a garanzia della rappresentanza e della partecipazione delle donne alla vita politica. Tanto al fine di incidere indirettamente, con una disciplina premiale/sanzionatoria proprio laddove maturano le scelte sulla partecipazione e sull'accesso delle donne alle cariche elettive e ai ruoli di rappresentanza.

Nella legge 21 febbraio 2014, n. 13 «Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 28 dicembre 2013, n. 149, recante abolizione del finanziamento pubblico diretto, disposizioni per la trasparenza e la democraticità dei partiti e disciplina della contribuzione volontaria e della contribuzione indiretta in loro favore»³¹ si stabilisce (art. 9, 2° comma) che per elezioni alla Camera, al Senato e al Parlamento europeo, qualora nel numero complessivo dei candidati uno dei due sessi sia rappresentato in misura inferiore al 40%, le risorse spettanti dal "2 per mille" siano ridotte «in misura percentuale pari allo 0,50 per ogni punto percentuale di differenza tra 40 e la percentuale dei candidati del sesso meno rappresentato», fino a una decurtazione massima del 10% del contributo indiretto dovuto in ragione del 2 per mille (art. 9). Una sanzione, in realtà, decisamente contenuta e forse non proporzionata alla gravità della violazione sottesa e all'importanza della *ratio* che l'assiste: l'attuazione di una democrazia realmente rappresentativa e paritaria³². Altra sanzione di un quinto delle somme del 2 per mille assiste la mancata destinazione di almeno il 10% del contributo indiretto loro spettante «ad iniziative volte ad accrescere la partecipazione attiva delle donne alla

³⁰ In approfondimento v. M. R. ALLEGRI, *Partecipazione politica e parità di genere nell'Unione europea e particolarmente in Italia. Uno sguardo agli statuti dei partiti politici* in P. MARSOCCI (a cura di), *Partecipazione politica transnazionale, rappresentanza e sovranità nel progetto europeo*, vol. II, cit., in corso di pubblicazione.

³¹ In *GU* n. 47 del 26 febbraio 2014.

³² L'impressione è che la sanzione comminata più che costituire un deterrente, rischi di integrare il "prezzo" della violazione di un principio, quello (almeno) delle pari opportunità anche in campo politico e nella rappresentanza istituzionale, fra i più ostici da digerire per gli attuali partiti politici. Le ragioni del dissenso non ad una, ma spesso a qualsiasi misura di riequilibrio, va ricercata, infatti, non in argomentazioni di ordine giuridico, ma in una predominanza maschile, soprattutto a livello della dirigenza (L'Italia non ha nessuna donna a capo dei maggiori partiti politici), che resiste ad ogni contaminazione di genere che passi dalla rinuncia a ruoli e potere pubblico e dalla contemporanea apertura dei partiti a processi di selezione delle candidature – prima ancora del voto politico/amministrativo e delle stesse "primarie" – realmente aperti, trasparenti e verificabili dall'elettorato. Cfr. sul punto P. MARSOCCI, *Le "primarie": i partiti alle prese con il metodo democratico*, in *Rivista AIC*, n. 2/2011.

politica». Queste sanzioni, però, possono essere comminate solo ed esclusivamente ai partiti iscritti al registro pubblico istituito dalla legge, iscrizione concessa solo a chi rispetti alcuni requisiti minimi di democrazia interna, richiesti quali condizione d'accesso al finanziamento tramite il 2 per mille, l'unica risorsa "pubblica" che residua dopo l'eliminazione del finanziamento diretto. Più efficace sembra, al contrario, la misura premiale destinata ai partiti la cui percentuale di eletti del sesso meno rappresentato in ciascuna elezione sia pari o superiore al 40%. A tali partiti, infatti, saranno destinate le risorse derivanti dalle sanzioni comminate ai partiti inottemperanti, somme che, a decorrere dall'anno 2014, confluiranno in un fondo dedicato. Questo fondo sarà redistribuito annualmente tra i partiti ammessi al finanziamento del 2 per mille in misura proporzionale ai voti ottenuti nell'elezione di riferimento. Un beneficio che, soprattutto per i partiti più piccoli e meno sostenuti dai finanziamenti privati, potrebbe rivelarsi un'importante forma di finanziamento integrativo, nonché, indirettamente, una misura di perequazione rispetto ai partiti economicamente più forti, ma irrispettosi della rappresentanza di genere³³.

9. La "tripla preferenza di genere" e l'obiettivo della parità delle candidature nella legge per l'elezione del Parlamento europeo

Sempre nel 2014, il Parlamento è intervenuto sulla legge 24 gennaio 1979, n. 18 per l'elezione dei membri del Parlamento europeo spettanti all'Italia, al fine di rinnovare le misure di riequilibrio di genere dopo la decadenza del regime transitorio previsto dalla legge n. 90/2004. La legge 22 aprile 2014, n. 65³⁴ ha, così, previsto una disciplina transitoria, applicabile alle elezioni del 2014, e una a regime, più incisiva, che troverà applicazione nelle successive tornate elettorali³⁵.

Quale misura temporanea per le elezioni del 2014 è stata introdotta la c.d. "tripla preferenza di genere", ovvero la facoltà per l'elettore di poter esprimere tre preferenze, a condizione che almeno una ricada su un candidato di sesso diverso, pena l'annullamento della terza preferenza. Tale misura rimane anche nella disciplina a regime, che sarà applicabile a partire dal 2019. A partire da quelle elezioni, però, in caso di violazione, l'annullamento riguarderà sia la seconda che la terza preferenza, potendosi esprimere sia due che tre preferenze, ma dovendosi optare, in entrambi i casi, per candidati di sesso diverso. Oltre a ciò,

³³ In approfondimento sul punto, sia consentito il rinvio ad A. FALCONE, *Disciplina del finanziamento ai partiti, diritti di partecipazione politica e comunità locali*, in *Le Regioni*, 3/2014, 423-469. Si veda, inoltre, M. R. ALLEGRI, *Prime note sulle nuove norme in materia di democraticità, trasparenza e finanziamento dei partiti politici*, in *Osservatorio AIC*, marzo 2014.

³⁴ In *GU* n. 95 del 24 aprile 2014.

³⁵ Per una disamina del contesto e della disciplina europea in materia si rinvia a A. CIANCIO, *Parità di genere e partecipazione politica nell'Unione europea. Profili generali*, in P. MARSOCCI (a cura di), *Partecipazione politica transnazionale, rappresentanza e sovranità nel progetto europeo*, vol. II, cit., in corso di pubblicazione. Si veda anche O. POLLICINO, *Discriminazione sulla base del sesso e trattamento preferenziale nel diritto comunitario. Un profilo giurisprudenziale alla ricerca del nucleo duro del new legal order*, Milano, 2005, 256. Per l'analisi delle misure vigenti nei diversi ordinamenti europei sia consentito il rinvio alla seconda parte del volume *Verso una democrazia paritaria*, cit., intitolata *Uguaglianza e partecipazione di genere in Europa*.

nella disciplina futura la legge prevede, per la prima volta, un vincolo paritario nella composizione delle liste, di modo che nessuno dei due sessi possa esprimere più del 50% delle candidature. In caso contrario l'Ufficio circoscrizionale elettorale procederà alla riduzione della lista, cancellando i nomi dei candidati appartenenti al genere sovrarappresentato a partire dall'ultimo in lista, fino a decorrenza del limite del 50%. Se all'esito dell'operazione uno dei due sessi rimane sottorappresentato rispetto alla prescrizione di legge, la lista viene ricusata. Il regime sanzionatorio è qui finalmente coerente con la finalità del rispetto di una disciplina ritenuta inderogabile, ma stupisce come mai il legislatore non abbia anticipato le stesse misure e le stesse garanzie già alle elezioni del 2014. Ciononostante, pur in assenza di quote di riserva nella composizione delle liste, il numero delle eurodeputate elette nelle ultime elezioni europee è cresciuto, assestandosi su 29 donne per i 73 seggi spettanti all'Italia, con un incremento di 19 seggi rispetto ai 10 conquistati alle elezioni precedenti³⁶.

10. Doppia preferenza di genere e quote di riserva nella legge elettorale per la Camera dei deputati

Il contesto culturale maturato in questi anni ha stimolato la formazione di una maggioranza parlamentare trasversale favorevole all'introduzione per legge di misure perequative della rappresentanza politica anche a livello nazionale, il che ha portato all'approvazione di specifiche norme nella nuova disciplina elettorale per la Camera dei Deputati. La legge 6 maggio 2015, n. 52, di modifica del «*Testo unico delle leggi recanti norme per l'elezione della Camera dei deputati*»³⁷, prevede un sistema di garanzie per il riequilibrio della rappresentanza di genere in quella che, all'esito della riforma costituzionale in corso di approvazione, sarà la massima (e in alcune materie l'unica) assemblea legislativa nazionale. Le misure consistono nell'adozione della "doppia preferenza di genere" assistita da quote di riserva delle candidature per il sesso sottorappresentato. Si stabilisce, a pena d'inammissibilità delle liste, che: a) nel complesso delle candidature circoscrizionali di ciascuna lista nessuno dei due sessi possa essere rappresentato in misura superiore al 50%; b) nei collegi plurinominali i candidati e le candidate siano collocati in lista in un ordine alternato; c) i candidati capolista dello stesso sesso non possano superare il 60% del totale in ogni circoscrizione. A norma dell'art. 1, comma 1, lett. i) la legge troverà applicazione solo a decorrere dal 1° luglio 2016 e, con essa, le suddette misure di riequilibrio della rappresentanza³⁸.

³⁶ Dati diffusi dal sito del Parlamento europeo e reperibili al link: <http://www.europarl.europa.eu/elections2014-results/it/country-results-it-2014.html>.

³⁷ D.P.R. 30 marzo 1957, n. 361, in *GU* n.139 del 3 giugno 1957.

³⁸ La previsione di misure di riequilibrio di genere è, forse, uno dei pochi aspetti che mette d'accordo la dottrina sulla bontà della legge. Per il resto, il suo impianto generale e gli effetti sulla forma di governo hanno destato non poche critiche. Cfr. sul punto: F. BILANCIA, "Ri-porcellum" e *giudicato costituzionale*, in www.costituzionalismo.it, 3/2014; A. PERTICI, *La riforma della legge elettorale in corso di approvazione*, in *Osservatorio AIC*, 1/2015; e ancora i contributi di G. AZZARITI, F. LANCHESTER, F. BERTOLINI e altri in *I costituzionalisti e le riforme* – Atti del II Seminario AIC del 28 aprile 2014, in *Rivista AIC*, 2/2014. Ancora, i contributi di C. FUSARO, *Le critiche al ballottaggio dell'Italicum o del rifiuto di rafforzare la governabilità per via elettorale attraverso il premio alla lista*; E. ROSSI, *Storia di un "falso"? L'Italicum e la "governabilità"*; L. TRUCCO, *Candidature multiple ed*

Le disposizioni in esame colmano una lacuna della legislazione elettorale nazionale divenuta imbarazzante a distanza di più di dieci anni dalla costituzionalizzazione, nell'art. 51 Cost., 1° comma, del principio di pari opportunità fra uomini e donne nell'accesso alle cariche elettive pubbliche. Da più parti, infatti, era stato sollevato in dottrina il dubbio circa l'incostituzionalità sopravvenuta della normativa elettorale vigente e di ogni altra disciplina futura che non prevedesse misure di riequilibrio coerenti con l'attuazione di detto principio³⁹. Come reiteratamente ribadito dalla giurisprudenza amministrativa, si tratta, del resto, non di una norma programmatica, ma cogente, non solo nella formazione delle assemblee elettive, ma anche nella composizione degli organi di governo locale e regionale⁴⁰. In questa direzione si è orientato anche il legislatore nazionale, dopo la bocciatura, nel 2005, delle proposte di legge volte all'introduzione di soglie minime di presenza femminile nelle liste elettorali e successivamente all'introduzione di analoghe norme e misure negli Statuti e nelle leggi elettorali regionali.

11. La promozione dell'equilibrata rappresentanza fra donne e uomini nei Consigli regionali fra riforma costituzionale e nuove competenze del legislatore statale: la modifica della legge n. 165/2004 e la previsione di principi comuni per le leggi elettorali delle regioni

Il disegno di legge di revisione costituzionale A.C. 2613-B, recante «Disposizioni per il superamento del bicameralismo paritario, la riduzione del numero dei parlamentari, il contenimento dei costi di funzionamento delle istituzioni, la soppressione del CNEL e la revisione del titolo V della parte II della Costituzione»⁴¹ stabilisce, tra le altre, nuove norme in tema di riequilibrio della composizione di genere delle assemblee elettive, così come ridisegnate dalla riforma. Nella nuova formulazione dell'art. 55 Cost. si introduce un principio di ordine generale secondo cui: «Le leggi che stabiliscono le modalità di elezione delle Camere promuovono l'equilibrio tra donne e uomini nella rappresentanza». Viene recepito, così, sia per l'elezione dei membri della Camera, che per la designazione di quelli del Senato, in una for-

Italicum, tutti in www.forumcostituzionale.it, 6/2015. Si vedano inoltre i saggi di C. DE FIORES, F. PIZZOLATO, P. STANCATI, M. VILLONE e M. VOLPI pubblicati su www.costituzionalismo.it, 1/2015, nonché G. CANALE, *Italicum: sognando la California si va verso Itaca. Una prima lettura critica della legge n. 52/2015*, in *Consulta online*, 2/2015.

³⁹ In approfondimento sul tema v. M. SICLARI, *L'illegittimità costituzionale sopravvenuta*, Roma, 2000.

⁴⁰ Così, *ex multis*: F. COVINO, *La natura prescrittiva del principio del riequilibrio dei sessi nella rappresentanza politica*, in *Rivista AIC*, 3/2012; C. SALAZAR, *Norme statutarie in materia di pari opportunità e il conflitto tra Stato e Regioni*, in *Quaderni Costituzionali*, 1/2012, 118; M. D'AMICO, Audizione del 13 gennaio 2014 davanti alla Commissione Affari costituzionali della Camera dei Deputati, res. sten., 18 e ss., reperibile *on line* su:

http://www.camera.it/leg17/1135?id_commissione=&shadow_organoparlamentare=&sezione=commissioni&tipoDoc=elencoResoconti&idLegislatura=17&tipoElenco=indaginiConoscitiveCronologico&calendario=false&breve=01_elezione&scheda=true.

⁴¹ Disegno di legge costituzionale approvato, in prima deliberazione, dal Senato della Repubblica l'8 agosto 2014, modificato, in prima deliberazione, dalla Camera dei deputati il 10 marzo 2015, modificato, in prima deliberazione, dal Senato della Repubblica il 13 ottobre 2015, reperibile *on line* all'indirizzo:

http://www.camera.it/leg17/995?sezione=documenti&tipoDoc=lavori_testo_pdl&idLegislatura=17&codice=17PDL0034620&back_to=http://www.camera.it/leg17/126?tab=2-e-leg=17-e-idDocumento=2613-B-e-sede=-e-tipo= ;

mula generica e senza vincoli specifici, il criterio della “equilibrata rappresentanza di genere” nella composizione delle assemblee legislative nazionali. Specularmente, l’art. 122, 1° comma Cost. modificato attribuisce alla legge statale la competenza in materia di definizione dei principi fondamentali per promuovere a livello regionale lo stesso obiettivo dell’equilibrio nella rappresentanza di genere. La formulazione adottata – «La legge della Repubblica stabilisce, altresì, i principi fondamentali per promuovere l’equilibrio tra donne e uomini nella rappresentanza» – in mancanza di ulteriori specificazioni, lascerebbe intendere che tale principio dovrebbe trovare applicazione sia nell’elezione delle assemblee elettive regionali, sia nella nomina dei componenti delle giunte, imponendo, cioè, un vincolo alle scelte discrezionali dei partiti e dei Presidenti di Regione nel governo locale.

La modifica delle due norme, a riforma entrata in vigore, andrebbe ad arricchire il novero delle disposizioni costituzionali in tema di riequilibrio di genere nella composizione delle assemblee elettive, affiancandosi ai principi di pari opportunità tra donne e uomini nell’accesso agli uffici pubblici e alle cariche elettive e di parità di accesso tra donne e uomini alle cariche elettive, già costituzionalizzati rispettivamente nei citati artt. 51, 1° comma Cost. e 117, 7° comma Cost. In particolare, l’art. 55 novellato si porrebbe in linea con la portata della norma di cui all’art. 51, 1° comma, nulla aggiungendo al principio di pari opportunità nell’esercizio del diritto di elettorato passivo fra uomini e donne per l’elezione della Camera dei deputati, l’unica assemblea politica nazionale che rimarrebbe direttamente elettiva all’esito della riforma in corso. Il nuovo art. 122 Cost., introdurrebbe, così, una nuova previsione in materia di riequilibrio di genere, che si andrebbe a sovrapporre alla competenza delle Regioni stabilita dalla legge n. 215 e, prima ancora, dalla disposizione da cui promana: l’art. 117, 7° comma. Un precetto, quest’ultimo, come già evidenziato, molto più stringente del più blando principio di equilibrio nella rappresentanza di genere introdotto nel nuovo primo comma dell’art. 122 Cost., e che stabilisce precisi vincoli a carico del legislatore regionale, investendo trasversalmente tutti i settori cruciali del vivere civile e declinando a livello regionale il principio di uguaglianza sostanziale di cui all’art. 3, 2° comma Cost. L’art. 117, 7° comma, infatti, rappresenta un’avanguardia e un *unicum* costituzionale nell’affermazione del principio paritario – e non solo di pari opportunità – fra uomini e donne nell’accesso alle cariche elettive pubbliche⁴². La nuova previsione dell’art. 122 Cost., al contrario, sembra allinearsi con la più timida *ratio* e con il tenore ben più blando del principio di “pari opportunità” introdotto con la riforma del 2003 all’art. 51, 1° comma Cost. In quest’ultimo caso, è evidente come la norma – richiamando in capo al legislatore nazionale la competenza, e l’onere, di stabilire con legge ordinaria «i principi fondamentali per promuovere l’equilibrio tra donne e uomini nella rappresentanza» – miri a spingere le Regioni, e soprattutto quelle che non si

⁴² L. CARLASSARE, *L’integrazione della rappresentanza: un obbligo per le Regioni*, in L. CARLASSARE, A. DI BLASI, M. GIAMPIERETTI, *La rappresentanza democratica nelle scelte elettorali delle Regioni*, Cedam, Padova, 2002, 1 ss.; M. CARTABIA, *Il principio di parità fra uomini e donne nell’art. 117, 7° comma*, in T. GROPPI, M. OLIVETTI, (a cura di), *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo Titolo V*, Torino, 2003, 129.

siano dotate di adeguati strumenti perequativi, a conformare le rispettive discipline elettorali all'obiettivo della parità di genere nelle assemblee elettive e negli organi di governo⁴³.

Proprio al fine di fugare ogni interpretazione minimale del principio e vincolare il legislatore regionale al rispetto di misure adeguate ad un effettivo riequilibrio, il Parlamento è recentemente intervenuto sulla legge n. 165/2004, «Disposizioni in materia di attuazione dell'art. 122, primo comma della Costituzione», imponendo il rispetto di precise "quote di genere" nella scelta delle candidature per le elezioni dei consigli regionali⁴⁴. In particolare, l'art. 4, lett. c) *bis* novellato ne modula la portata in relazione ai diversi sistemi elettorali previsti a livello regionale, stabilendo che: «1) qualora la legge elettorale preveda l'espressione di preferenze, in ciascuna lista i candidati siano presenti in modo tale che quelli dello stesso sesso non eccedano il 60 per cento del totale e sia consentita l'espressione di almeno due preferenze, di cui una riservata a un candidato di sesso diverso, pena l'annullamento delle preferenze successive alla prima; 2) qualora siano previste liste senza espressione di preferenze, la legge elettorale disponga l'alternanza tra candidati di sesso diverso, in modo tale che i candidati di un sesso non eccedano il 60 per cento del totale; 3) qualora siano previsti collegi uninominali, la legge elettorale disponga l'equilibrio tra candidature presentate col medesimo simbolo in modo tale che i candidati di un sesso non eccedano il 60 per cento del totale». L'intento è certamente meritorio e c'è da augurarsi che produca gli effetti auspicati nell'adeguamento delle legislazioni elettorali regionali inottemperanti al vincolo di cui all'art. 117, 7° comma. La novella soffre, però, del limite di non aver previsto alcuna sanzione specifica per il mancato rispetto delle misure di riequilibrio previste, depotenziandone, pertanto, portata e vincolatività⁴⁵. È innegabile, inoltre, che, con la sua approvazione, il legislatore statale abbia di fatto anticipato l'entrata in vigore del nuovo art. 122. Cost. riformato e forzando i limiti dell'attuale competenza legislativa in materia. Non è da escludere, pertanto, che, nelle more, una o più Regioni impugnino il nuovo art 4, lett. c) *bis* davanti alla Corte costituzionale, per violazione dei limiti relativi alle competenze legislative in materia elettorale.

12. Conclusioni

Il quadro giuridico delle misure a tutela della rappresentanza di genere e del suo riequilibrio si presenta estremamente variegato e in continuo mutamento⁴⁶. Dall'analisi della

⁴³ Cfr. sul punto: S. LEONE, *La promozione delle pari opportunità negli Statuti e nelle leggi elettorali regionali*, in M. D'AMICO (a cura di), *Il difficile cammino della democrazia paritaria*, cit. 73 ss.; E. CATELANI, *La legislazione elettorale regionale con riferimento al principio delle pari opportunità*, cit., 155.

⁴⁴ A.C. 3297 «Modifica all'articolo 4 della legge 2 luglio 2004, n. 165, recante disposizioni volte a garantire l'equilibrio nella rappresentanza tra donne e uomini nei consigli regionali», approvato definitivamente dalla Camera dei deputati il 3 febbraio 2016 e in corso di pubblicazione.

⁴⁵ Una lacuna da colmare senza indugio in caso di definitiva entrata in vigore della riforma costituzionale e della modifica di cui all'art. 122 Cost.

⁴⁶ Per un'analisi dettagliata v. U. ADAMO, *Il principio di pari opportunità in ambito politico fra legislatori statali (reticenti) e legislatori regionali (indecisi), fra giurisprudenza costituzionale e amministrativa (entrambe incisive). Un bilancio di tutela sempre più multilevel*, in www.federalismi.it, 22/2013. Sull'attuale rappresentanza parlamen-

legislazione più recente si registra, del resto, una progressiva implementazione *multilevel* degli strumenti normativi che, non solo mira ad affermare progressivamente la stretta vincolatività delle misure preposte all'obiettivo del riequilibrio della rappresentanza nelle assemblee elettive, ma tende, più in generale, a superare il principio delle pari opportunità garantite in astratto, per approdare a quello della parità effettiva da perseguire in concreto. A tal fine, si rivela essenziale assicurare la piena partecipazione delle donne alla vita politica e dei partiti e condizioni di partenza paritarie nell'esercizio del diritto di elettorato passivo. Non si tratta più di mere "condizioni", ma di specifici vincoli a partiti e movimenti politici oggetto di corrispondenti diritti da garantire a donne e uomini prima e a prescindere dalle scadenze elettorali, che danno senso e sostanza alle misure di riequilibrio previste nella legislazione nazionale e regionale in materia. Non a caso le misure di riequilibrio adottate nella sola legislazione elettorale non si sono rivelate, finora, sufficienti a centrare l'obiettivo della parità, che passa inevitabilmente dalla libertà di accesso delle donne alla vita politica e dei partiti, dalla selezione trasparente delle classi dirigenti, da una effettiva partecipazione dei cittadini alla scelta delle candidature. In definitiva, dal rispetto del "metodo democratico" che l'art. 49 Cost. pone quale criterio organizzativo e funzionale fondante del rapporto democratico che deve legare cittadini e partiti politici, quale condizione di legittimazione dell'attività dei partiti stessi all'interno del contesto politico-istituzionale⁴⁷. È evidente come, in tale contesto, il ruolo giocato dalle Corti rimanga determinante per accelerare un processo che, altrimenti, con grande probabilità, si sarebbe liberato e si libererà molto più lentamente dai condizionamenti e degli interessi che imbrigliano l'evoluzione in senso paritario dei partiti, delle istituzioni democratiche e dei luoghi decisionali in genere. Molti sono i progetti di legge pendenti in Parlamento in tema di attuazione dell'art. 49 Cost., alcuni prossimi alla calendarizzazione. Dal modo in cui verrà interpretata questa sfida – ammesso che realmente si voglia mettere mano a un problema da sempre controverso e scottante come quello della regolamentazione dei partiti politici – dipenderà molto del successo della disciplina in tema di riequilibrio di genere e, più in generale della reale garanzia dei diritti di partecipazione politica dei cittadini tutti.

tare e le prospettive future in tema di riequilibrio di genere v. M. R. RODOMONTE, *Elezioni politiche 2013 e candidature femminili*, in www.federalismi.it, 3/2013.

⁴⁷ In approfondimento: AA. VV., *Partiti politici e società civile a sessant'anni dall'entrata in vigore della Costituzione: atti del XXIII Convegno annuale dell'Associazione italiana dei costituzionalisti* (Alessandria, 17-18 ottobre 2008), Jovene, Napoli, 2009; C. PINELLI, *Discipline e controllo sulla democrazia interna dei partiti*, Padova, 1984; P. MARSOCCI, *Sulla funzione costituzionale dei partiti e delle altre formazioni politiche*, Napoli, 2012 (in particolare 143 ss.); E. ROSSI, *La democrazia interna nei partiti politici*, in *Rivista AIC*, 1/2011; A. DEL RE, *L'uguaglianza tra i sessi nei partiti politici. Una strada per una concreta democrazia*, in A. FALCONE (a cura di), *Verso una democrazia paritaria*, cit., 105 ss.; F. BILANCIA, *La Costituzione dello Stato e i partiti politici: l'attualità del noto saggio di Heinrich Triepel*, in www.constituzionalismo.it, 1/2015.