



16 DICEMBRE 2020

La parità di genere nell'accesso alle
cariche elettive nelle elezioni regionali
del 2020. Analisi e prospettive

di Elia Aureli

Dottorando di ricerca in Studi giuridici comparati ed europei
Università degli Studi di Trento



La parità di genere nell'accesso alle cariche elettive nelle elezioni regionali del 2020. Analisi e prospettive*

di Elia Aureli

Dottorando di ricerca in Studi giuridici comparati ed europei
Università degli Studi di Trento

Abstract [It]: Il processo per giungere ad un'effettiva parità di genere nell'accesso alle cariche elettive è lungi dall'essere compiuto. Le istituzioni hanno elaborato diversi strumenti normativi volti alla promozione di questo principio; un indicatore decisivo per valutarne l'efficacia è l'analisi dei risultati elettorali. Nel presente contributo si prenderanno in esame le elezioni regionali del 2020, operando un confronto con l'ambito nazionale e quello europeo, cercando di valutare la corrispondenza tra gli obiettivi perseguiti da tali norme e gli effetti sortiti a livello sostanziale.

Abstract [En]: The objective of achieving real gender equality in the electoral field is far from being complete. Institutions have developed various legislative instruments to promote this principle. A crucial indicator to assess their effectiveness is the analysis of election results. This paper will examine the 2020 regional elections, comparing them with the national and European contexts, and will try to evaluate the correspondence between the objectives pursued by these norms and the effects achieved at a substantive level.

Sommario: **1.** La promozione della parità di genere. Un tema multidisciplinare. **2.** Il lungo cammino normativo e giurisprudenziale verso la promozione delle pari opportunità nell'accesso alle cariche elettive. **3.** La parità di genere nelle leggi elettorali regionali e l'intervento sostitutivo del Governo nei confronti della regione Puglia. **4.** I risultati (deludenti) delle elezioni regionali del 2020. **5.** La promozione della parità di genere nelle elezioni nazionali ed europee. **6.** Conclusioni. Un percorso ancora incompiuto: quali prospettive di miglioramento?

* Articolo sottoposto a referaggio.

1. La promozione della parità di genere. Un tema multidisciplinare

Il percorso per il raggiungimento di una vera parità di genere¹, che comporti la rimozione di ogni ostacolo e discriminazione nei confronti delle donne in tutti gli ambiti della società², è purtroppo ben lontano dal suo obiettivo³.

Anche per quanto riguarda la parità di accesso alle cariche elettive, nonostante un lungo e articolato processo normativo e giurisprudenziale⁴ volto alla rimozione di quegli ostacoli che impediscono la partecipazione femminile alla vita politica, la meta appare ancora distante. Uno strumento fondamentale per valutare quanto siano ancora radicati elementi che si oppongono a questo processo è rappresentato dagli stessi risultati delle consultazioni elettorali. Al contempo, tali risultati sono un indicatore decisivo dell'efficacia delle misure, contenute nella normativa elettorale, volte alla promozione delle pari opportunità tra uomini e donne, in ossequio alle indicazioni costituzionali⁵.

¹ All'interno del presente contributo i termini "sesso" e "genere" saranno utilizzati come sinonimi, pur nella consapevolezza delle differenze semantiche tra di essi. Lo stesso legislatore, così come il giudice costituzionale, tendono infatti ad attribuire loro il medesimo significato: si veda a titolo esemplificativo la legge 23 novembre 2012, n. 215, rubricata "Disposizioni per il riequilibrio delle rappresentanze di genere consigli e nelle giunte degli enti locali e nei consigli regionali [...]"; la sentenza n. 49 del 2003, in cui la Corte parla di "relazioni giuridicamente rilevanti tra gli eletti dell'uno e dell'altro sesso e gli eletti dello stesso sesso" (considerato in diritto, punto 3.3.), e la sentenza n.4 del 2010, in cui la Corte menziona, al punto 1.3, in fatto, "candidati appartenenti al medesimo genere o sesso".

² Tra i molteplici studi e analisi del fenomeno, che esulano dal solo ambito giuridico e politologico, indagando anche quello sociologico, economico e lavorativo, si segnalano: Dossier UVI 2018, *Parità vo cercando 1948-2018. Settanta anni di elezioni in Italia: a che punto siamo con il potere delle donne?*, Senato della Repubblica, 2018. Disponibile online all'indirizzo <http://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/01083354.pdf>; Servizio Studi della Camera dei Deputati, *Legislazione e politiche di genere*, 5 marzo 2020, disponibile online all'indirizzo http://documenti.camera.it/leg18/dossier/testi/ID0007.htm?_1588880752110; con riflessioni ulteriori, i numerosi approfondimenti sono disponibili all'indirizzo <https://www.istat.it/it/archivio/pari+opportunit%C3%A0>. A livello europeo si segnalano: Rapporto dell'Istituto europeo per l'uguaglianza di genere (EIGE), *Gender Equality Index 2017: Measuring gender equality in the European Union 2005-2015*, disponibile online all'indirizzo <https://eige.europa.eu/publications/gender-equality-index-2017-measuring-gender-equality-european-union-2005-2015-report>; Rapporto della Commissione Europea, *2019 Report on equality between women and men in the EU*, disponibile online all'indirizzo https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/aid_development_cooperation_fundamental_rights/annual_report_ge_2019_en.pdf;

³ Il testo costituzionale evidenzia chiaramente come quello del raggiungimento di una società eguale, senza discriminazioni, sia un obiettivo cui la Repubblica debba aspirare e per il cui raggiungimento debba impegnare i propri mezzi. In particolare, il tema della parità di genere viene sottolineato in numerose norme costituzionali: il divieto di ogni discriminazione in base al sesso, stabilito in linea generale all'articolo 3, è ribadito più volte all'interno della Carta, declinando il medesimo principio nell'ambito familiare (art. 29, comma 2), lavorativo (art. 37, comma 1), di accesso alle cariche pubbliche (art. 51, comma 1) e nel contesto regionale (art. 117, comma 7). Con specifico riferimento all'importanza della parità di genere all'interno del più generale principio di uguaglianza, si veda L. AZZENA, *L'uguaglianza 'diversa'. Quella tra i sessi come eguaglianza costituzionalmente qualificata: l'accesso agli uffici pubblici e alle cariche elettive*, in B. PEZZINI, A. LORENZETTI (a cura di), *70 anni dopo tra uguaglianza e differenza: una riflessione sull'impatto del genere nella Costituzione e nel costituzionalismo*, Giappichelli, Torino, 2019, pp. 107-116.

⁴ Cfr. paragrafo 2.

⁵ Ci si riferisce in particolare agli articoli 51, comma 1, e 117, comma 7, della Costituzione, entrambi modificati nel corso della storia repubblicana proprio al fine di inserire, o di potenziare, uno specifico indirizzo costituzionale volto alla promozione della parità di accesso alle cariche elettive. Cfr. paragrafo 2.

Nel presente contributo si cercherà dunque di analizzare i risultati delle ultime elezioni regionali⁶ per indagare l'efficacia delle relative leggi elettorali. Partendo dal dato concreto, infatti, sarà possibile valutare la corrispondenza tra l'obiettivo perseguito dalla norma -ossia quello dell'avvicinamento progressivo alla parità di genere⁷- e gli effetti sortiti a livello sostanziale.

Prima di procedere con l'esame della legislazione elettorale e dei suoi risultati si rende necessaria una premessa: la parità di genere, nell'ambito delle cariche elettive -così come in ogni altro- non è un obiettivo raggiungibile attraverso mere previsioni normative che incentivino la partecipazione femminile o ne rimuovano gli ostacoli formali. Emergono, infatti, fattori di carattere politologico, sociale ed economico che prescindono e trascendono il mero ambito del diritto⁸, e che non possono essere rimossi per mezzo di disposizioni normative. Qualunque sforzo da parte del legislatore per sostenere questo principio deve necessariamente essere accompagnato da un deciso e costante intervento in campo sociale e culturale, che promuova il valore dell'uguaglianza⁹. Altrimenti la sola norma giuridica non potrà giungere all'obiettivo di realizzare una società pienamente eguale, in cui non vi sia alcun ostacolo alla partecipazione femminile alla vita politica.

Tale considerazione non deve però portare alla conclusione che il legislatore non abbia alcun modo di intervenire efficacemente sul tema: al contrario il diritto può, *rectius* deve, a rigore di norma costituzionale, adoperare i propri strumenti al fine di eliminare quelle condizioni di disparità che la società, di per sé, tenderebbe a mantenere in vigore¹⁰. Finché perdurano discriminazioni di genere in campi estranei a quello

⁶ Nel presente articolo sarà presa in considerazione la totalità delle elezioni svoltesi nell'anno 2020 nelle regioni ordinarie, analizzando quindi sia le elezioni del 26 gennaio, relative ad Emilia-Romagna e Calabria, che quelle del 20 e 21 settembre, con riferimento a Campania, Liguria, Marche, Puglia, Toscana e Veneto.

⁷ La legge elettorale non può imporre il raggiungimento diretto di questo risultato, prevedendo ad esempio una determinata quota di genere all'interno dell'assemblea elettiva. Ciò andrebbe a violare il principio di libertà del voto (come chiarito dalla giurisprudenza costituzionale, cfr. sentenza n. 422 del 1995 e successive pronunce); gli strumenti legislativi eventualmente adottati devono quindi limitarsi ad individuare meccanismi per consentire la piena parità di opportunità tra i candidati di entrambi i sessi.

⁸ Adamo parla di invisibili "barriere (in)culturali", con riferimento anche alla mancanza, o presenza molto limitata, di donne al vertice delle istituzioni dello Stato. U. ADAMO, *Il principio di pari opportunità in ambito politico fra legislatori statali (reticenti) e legislatori regionali (indecisi), fra previsioni internazionali e sovranazionali (promozionali), fra giurisprudenza costituzionale e amministrativa (entrambe incisive). Un bilancio di una tutela sempre più multilevel*, in *federalismi.it*, n. 22/2013, p. 2. Sul tema anche 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*, Giuffrè, Milano, 2011, 70; M. D'AMICO, *Il difficile cammino della democrazia paritaria*, Giappichelli, Torino, 2011, pp. 1 ss.; V. FOGLIAME, *Il rendimento delle formule legislative regionali di riequilibrio della rappresentanza di genere. Incertezze, resistenze, ruolo dei partiti politici*, in *Federalismi.it*, n. 14/2019, pp. 12 ss.

⁹ S. MOLLER OKIN, *Diritti delle donne e multiculturalismo*, Raffaello Cortina, Milano, 2007, pp. 8 ss.; L. LORELLO, *Quote rosa e parità tra i sessi: la storia di un lungo cammino*, in *Osservatorio Costituzionale*, AIC, n.2/2017, 14 luglio 2017, pp. 2 ss.

¹⁰ "Le modalità di formazione della rappresentanza possono essere disciplinate in modo tale da favorire una composizione dell'assemblea che favorisca l'elezione di membri con caratteristiche tali da contribuire, anche semplicemente con la loro presenza, a realizzare principi costituzionali, quali la tutela delle minoranze linguistiche [...] e la parità tra donne e uomini nell'accesso alle cariche elettive". M. COSULICH, *Parità di genere e legislazione elettorale*, in A. PITINO (a cura di), *Interventi di contrasto alla discriminazione e alla violenza sulle donne nella vita pubblica e privata. Un'analisi multidisciplinare*, Giappichelli, Torino, 2016, p. 188.

del diritto, dunque, è suo preciso dovere bilanciare le condizioni di oggettiva disuguaglianza tramite apposite previsioni normative.

Prima di analizzare i più recenti risultati elettorali è necessario percorrere sinteticamente il lungo e accidentato cammino che ha portato alla progressiva affermazione -almeno dal punto di vista normativo- degli strumenti di promozione della parità di genere nell'accesso alle cariche elettive.

2. Il lungo cammino normativo e giurisprudenziale verso la promozione delle pari opportunità nell'accesso alle cariche elettive

Il tema del contrasto alla discriminazione di genere è stato, e rimane, uno dei più prolifici nella discussione politica e dottrinale italiana. Il legislatore è intervenuto in molteplici occasioni in merito alle questioni di genere, e la stessa Corte costituzionale ha avuto più volte modo di esprimersi per censurare norme in palese violazione del principio di uguaglianza¹¹.

Nell'ambito della promozione della parità di accesso alle cariche elettive il percorso è stato particolarmente complesso; in questa sede ci si limiterà ad una breve panoramica dei momenti più importanti dell'evoluzione normativa e giurisprudenziale¹², che pure appare necessaria per poter inquadrare compiutamente la situazione attuale.

¹¹ Tra le evidenti disparità di genere presenti nell'ordinamento nel corso dei primi decenni della storia repubblicana si pensi, a titolo esemplificativo, all'impossibilità, per le donne, di partecipare alla composizione della Corte d'assise, in quanto considerate troppo emotive per poter formulare un giudizio razionale. Tale disposizione è venuta meno con la legge 27 dicembre 1956, n. 1441, la quale imponeva tuttavia che dei sei giudici popolari che compongono il collegio almeno tre dovessero essere uomini. La Corte costituzionale investita del giudizio, con sentenza del 29 settembre 1958 n. 56, riconosceva la legittimità costituzionale della legge del 1956. Un maggiore attivismo in questo senso, da parte della Corte, si è verificato con riferimento all'accesso femminile alla magistratura: la sentenza n. 33 del 1960, che ha dichiarato parzialmente illegittimo l'articolo 7 della legge 1176 del 1919 nella parte in cui escludeva le donne dagli uffici pubblici che implicavano l'esercizio di diritti e di potestà politiche. Le camere, a seguito della sentenza in parola, hanno provveduto ad approvare la legge 9 febbraio 1963 n. 66, che afferma il diritto delle donne ad accedere ad ogni carica, professione ed impiego pubblico, compresa quindi la carriera nella magistratura. Sulla base della stessa legge n. 66 del 1963 si basavano le richieste di poter accedere anche alle forze armate, per molti anni rifiutate dalle autorità sulla base delle naturali diversità biologiche fra uomo e donna. Il servizio militare femminile, su base volontaria, è stato introdotto nell'ordinamento italiano soltanto con il decreto legislativo 31 gennaio 2000, n. 24 e il Decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 16 marzo 2000, n. 112, attuativi della legge delega 20 ottobre 1999, n. 380. Merita infine una menzione la sentenza n. 109 del 1993, con la quale la Corte costituzionale ha confermato la legittimità della legge 25 febbraio 1992, n. 215, che stabiliva un di sostegno all'imprenditoria femminile tramite 'azioni positive'. Sul tema cfr. A. D'ALOIA, *Argomenti per uno statuto costituzionale delle azioni positive: uno sguardo all'esperienza italiana*, in L. CALIFANO (a cura di), *Donne, politica e processi decisionali*, Giappichelli, Torino, 2004; L. LATINI, *Quaeta non movere. L'ingresso delle donne in magistratura e l'art. 51 della Costituzione. Un'occasione di riflessione sull'accesso delle donne ai pubblici uffici nell'Italia repubblicana*, in *Giornale di Storia Costituzionale*, n. 27/2014, pp. 143 ss.; A. FALCONE, *Partecipazione politica e riequilibrio di genere nelle Assemblee elettive e negli organi di governo: legislazione e giurisprudenza costituzionale nell'ordinamento italiano*, in *Rivista AIC*, n.1/2016, pp. 3 ss.

¹² Per una trattazione più ampia del tema, *ex multis*: A. BUTTAFUOCO, *Cittadine italiane al voto*, in *Passato e presente*, n. 40/1997, pp. 5-11; L. CALIFANO (a cura di), *Donne, politica e processi decisionali*, cit.; G. BRUNELLI (a cura di), *Donne e Politica*, Il Mulino, Bologna, 2006; M. D'AMICO, *Il difficile cammino della democrazia paritaria*, cit.; 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), *cit.*, pp. 70 ss.; A. DEFFENU, *Il principio di pari opportunità di genere nelle istituzioni politiche*,

Come noto, la Costituzione repubblicana ha riconosciuto piena parità tra uomini e donne, attribuendo a tutti i cittadini il diritto di elettorato attivo e passivo. In ossequio a tale principio, la legge elettorale ha ammesso, fin dalla prima legislatura¹³, la possibilità per le cittadine di prendere parte alle elezioni politiche in condizioni di uguaglianza formale con i cittadini di sesso maschile. Se dal punto di vista dell'elettorato attivo l'apertura del suffragio alle donne ha dato buoni frutti, con una ampia e costante partecipazione femminile alle convocazioni elettorali¹⁴, per quanto concerne l'elettorato passivo, invece, il numero di donne elette nelle due Camere è risultato assai contenuto¹⁵.

La mancanza di strumenti di promozione della parità di genere, con il mero riconoscimento del diritto di elettorato passivo, dunque, non ha comportato rilevanti miglioramenti della condizione delle donne nell'accesso alle cariche elettive¹⁶. La stessa Costituzione, d'altra parte, evidenzia come la sola affermazione di un catalogo di diritti, senza uno sforzo proattivo dell'ordinamento per renderlo pienamente efficace, rischia di non trovare un riconoscimento sostanziale.

Giappichelli, Torino, 2012; A. APOSTOLI, *La parità di genere nel campo "minato" della rappresentanza politica*, in *Rivista AIC*, n. 4/2016; E. BINDI, *La promozione dell'equilibrio tra donne e uomini nella rappresentanza*, in *Osservatoriosullefonti.it*, fasc. 1/2016, pp. 1-7A. FALCONE, *Partecipazione politica e riequilibrio di genere nelle Assemblee elettive e negli organi di governo: legislazione e giurisprudenza costituzionale nell'ordinamento italiano*, cit.; L. LORELLO, *Quote rosa e parità tra i sessi: la storia di un lungo cammino*, cit., pp. 1-19; G. TARLI BARBIERI, *La legislazione elettorale nell'ordinamento italiano (1948-2017)*, Giuffrè, Milano, 2018, pp. 63 ss.; spec. pp. 116-117 e pp. 153-154; B. PEZZINI, A. LORENZETTI (a cura di), *70 anni dopo tra uguaglianza e differenza: una riflessione sull'impatto del genere nella Costituzione e nel costituzionalismo*, Giappichelli, Torino, 2019; M. D'AMICO, *Una parità ambigua: Costituzione e diritti delle donne*, cit., pp. 75 ss.

¹³ Principio già fissato al momento dell'elezione dell'Assemblea costituente, alla quale parteciparono 21 donne, con un apporto assai significativo nella stesura della nuova Carta. Sul tema cfr. A. ROSSI-DORIA, *Diventare cittadine. Il voto alle donne in Italia*, Giunti, Firenze, 1996; F. BONINI, *La Consulta e l'Assemblea costituente*, in L. VIOLANTE (a cura di), *Storia d'Italia*, vol. 17, Il Parlamento, Einaudi, Torino, 2001; P. GABRIELLI, P. CICOINETTI, M. ZANCAN, *Madri della Repubblica. Storia, immagini, memorie*, Carocci, Roma, 2010; M. T. A. MORELLI, *Le donne della Costituente*, Laterza, Roma-Bari, 2007. Una raccolta della reazione politica e sociale all'elezione delle ventuno Costituenti è contenuta in *Le Donne della Costituente*, Biblioteca del Senato - Emeroteca, ottobre 2008. Consultabile online all'indirizzo http://www.senato.it/application/xmanager/projects/leg18/file/repository/relazioni/biblioteca/emoteca/Donne_dellacostituente.pdf;

¹⁴ G. GALEOTTI, *Storia del voto alle donne in Italia*, Roma, Bink, 2006; M. CACIAGLI, *Il voto alle donne*, in M. FERRARI OCCHIONERO (a cura di), *Dal diritto di voto alla cittadinanza piena*, Roma, Casa editrice Università La Sapienza, 2008, pp. 53-61.

¹⁵ Nella I legislatura si contano soltanto 49 donne in Parlamento (il 5%), di cui 45 deputate (7%) e 4 senatrici (poco più dell'1%). La situazione tende addirittura a peggiorare nelle legislature successive, dove la componente femminile non supera mai il 4% del totale dei parlamentari: nella II legislatura 34 deputate e una sola senatrice, nella III legislatura 25 deputate e 3 senatrici. Per raggiungere una rappresentanza femminile del 10% è stato necessario attendere fino alla X legislatura. Sul tema si veda il Dossier UVI 2018, *Parità o cercando 1948-2018. Settanta anni di elezioni in Italia: a che punto siamo con il potere delle donne?*, cit.

¹⁶ "L'impressione che si trae leggendo i dibattiti anteriori e successivi all'entrata in vigore della Costituzione in Italia è che l'attuazione del principio di uguaglianza e quello di libero accesso agli uffici pubblici da parte delle donne avrebbero richiesto uno sforzo interpretativo ulteriore e non era, affatto scontata. I tentativi di porvi dei limiti dimostrano come il percorso verso una piena uguaglianza delle italiane non fosse ancora compiuto. Si potrebbe parlare di 'gradualità' nell'applicazione del principio di uguaglianza di cui all'art. 3 e di libero accesso agli uffici pubblici, di cui all'art. 51". L. LATINI, *Quaeta non movere. L'ingresso delle donne in magistratura e l'art. 51 della Costituzione. Un'occasione di riflessione sull'accesso delle donne ai pubblici uffici nell'Italia repubblicana*, cit., p. 152.

Con l'istituzione delle regioni a statuto ordinario si è mantenuta la medesima impostazione: la legge 17 febbraio 1968, n. 108, recante “Norme per la elezione dei Consigli regionali delle Regioni a statuto normale”, non prevedeva, infatti, alcuna misura volta alla promozione della partecipazione delle donne alla competizione elettorale¹⁷.

Un primo tentativo del legislatore di introdurre strumenti finalizzati all'incremento della rappresentanza di genere nelle assemblee elettive¹⁸, contenuto nella legge 43 del 1995, rubricata “Nuove norme per la elezione dei Consigli delle Regioni a statuto ordinario”, imponeva, all'art.1, comma 6, un limite massimo per ciascun genere di due terzi dei candidati nelle liste regionali e circoscrizionali. La norma in esame ha tuttavia incontrato la ferma opposizione del giudice costituzionale: nella sentenza n. 422 del 12 settembre 1995 la Corte, adottando una “lettura rigidamente formalistica del principio di uguaglianza”¹⁹, ha espresso un orientamento nettamente contrario all'introduzione, nell'ordinamento, di meccanismi volti all'assegnazione di un certo numero di seggi sulla base di parametri di genere. Tali norme sarebbero risultate, infatti, in inevitabile contrasto con il principio di uguaglianza, come formulato agli articoli 3 e 51 della Carta.²⁰

¹⁷ Cfr. N. A. CUNIAL, R. TERREO, *I sistemi elettorali nelle regioni a statuto ordinario: un'analisi comparata*, in *Quaderni dell'Osservatorio elettorale*, n.75, giugno 2016, pp. 86 ss.

¹⁸ Sul tema: G. BRUNELLI, *L'alterazione del concetto di rappresentanza politica: leggi elettorali e 'quote' riservate alle donne*, in *Diritto e società*, n. 3/1994, pp. 545-593.

Sugli interventi poi bocciati nel 1995

¹⁹ M. COSULICH, *Parità di genere e legislazione elettorale*, cit., p. 190.

²⁰ La legge 43 del 1995, all'articolo 1, comma 6, aveva previsto che nelle liste circoscrizionali e regionali non potessero essere presenti più dei due terzi dei candidati dello stesso genere. La norma, tuttavia, non era allora supportata dalle disposizioni costituzionali sulle pari opportunità recate ora dagli articoli 51 e 117 (modificati rispettivamente dalle leggi costituzionali n. 1/2003 e n. 3/2001). Proprio sulla tutela del principio di uguaglianza si basano le motivazioni della sentenza n. 422 del 1995: al punto 4, considerato in diritto, la Corte ha affermato che gli articoli 3, primo comma, e 51 (Nella sua formulazione anteriore alla modifica apportata con l. cost. n.1/2003) “*garantiscono l'assoluta eguaglianza tra i due sessi nella possibilità di accedere alle cariche pubbliche elettive, nel senso che l'appartenenza all'uno o all'altro sesso non può mai essere assunta come requisito di eleggibilità: ne consegue che altrettanto deve affermarsi per quanto riguarda la candidabilità*”. Infatti, la possibilità di essere candidato “*non è che la condizione pregiudiziale e necessaria per poter essere eletto e beneficiare quindi in concreto del diritto di elettorato passivo*” sancito dall'art. 51 Cost. Ne consegue, secondo il ragionamento della Corte, che una norma che imponga “*nella presentazione delle candidature alle cariche pubbliche elettive qualsiasi forma di quote in ragione del sesso dei candidati*”, si trovi in contrasto con i citati parametri costituzionali. Va sottolineato come la pronuncia in esame non era rivolta, in via esclusiva, a censurare il contenuto della legge n. 43 del 1995: l'illegittimità costituzionale di detta disciplina è infatti consequenziale rispetto a quella della legge n. 277 del 1993, di modifica del DPR. n. 361 del 1957, la quale stabiliva l'alternanza di genere all'interno di liste bloccate, provocando, come detto, una garanzia di elezione, invece che una parità di opportunità. Sul punto cfr. L. CARLASSARE, *L'integrazione della rappresentanza: un obbligo per le regioni*, in L. CARLASSARE, A. DI BLASI, M. GIAMPIERETTI (a cura di), *La rappresentanza democratica nelle scelte elettorali delle regioni*, Cedam, Padova, 2002, p. 25; M. COSULICH, *Parità di genere e legislazione elettorale*, cit., p. 191.

La sentenza in esame, ampiamente dibattuta in ambito dottrinale²¹, ha evidenziato una certa diffidenza della Corte costituzionale nei confronti di quelle ‘azioni positive’²² che potrebbero mettere a rischio la piena libertà di voto degli elettori, imponendo, in questo caso, un trattamento diseguale in base al sesso del candidato²³.

L’intervento in senso restrittivo della Corte non ha tuttavia posto fine al processo di progressiva affermazione delle istanze per un maggiore presenza femminile nelle assemblee elettive, ma ha anzi rafforzato l’idea che fosse necessario operare un procedimento di revisione costituzionale²⁴ volto ad un loro esplicito riconoscimento²⁵. L’impegno del legislatore per assicurare una maggiore promozione della

²¹ Sulla sentenza in esame, tra i numerosi contributi dottrinali, cfr. M. LUCIANI, *La questione del sesso del voto. L’elettorato passivo e la quota riservata alle donne*, in *Italia Oggi*, 18 settembre 1995, p. 11; U. DE SIERVO, *La mano pesante della Corte sulle “quote” nelle liste elettorali*, in *Giur. Cost.*, 1995, pp. 3268- 3272; G. BRUNELLI, *Elettorato attivo e passivo (e applicazione estesa dell’illegittimità consequenziale) in due recenti pronunce costituzionali*, in *Giur. Cost.*, 1995, pp. 3272 ss.; L. GIANFORMAGGIO, *Eguaglianza formale e sostanziale: il grande equivoco. A proposito della sentenza n. 422 della Corte costituzionale*, in *Foro italiano*, I, 1996, pp. 1961 ss.; L. CARLASSARE, *La rappresentanza femminile. Principi formali ed effettività*, in A. DEL RE, F. BIMBI (a cura di), *Genere e democrazia*, Rosenberg e Sellier, Torino, 1997, pp. 83 ss.; L. LORELLO, *Quote rosa e parità tra i sessi: la storia di un lungo cammino*, cit., pp. 4-8. Per una panoramica estesa della giurisprudenza costituzionale sul tema: G. BRUNELLI, *Divieto di discriminazioni e giurisprudenza costituzionale*, in C. CALVIERI (a cura di), *Divieto di discriminazione e giurisprudenza costituzionale*, Atti del Seminario di Perugia del 18 marzo 2005, Giappichelli, Torino, 2006, pp. 20 ss.; M. D’AMICO, A. CONCARO, *Donne e istituzioni politiche. Analisi critica e materiali di approfondimento*, Giappichelli, Torino, 2006, p. 34; I. SALZA, *Le regole sulla partecipazione delle donne in politica: dalle cosiddette “quote rosa” al rinnovato quadro costituzionale*, in *Rassegna Parlamentare*, n. 1/2008.

²² È opportuno, sul punto, operare una distinzione (seguita dalla stessa Corte nelle pronunce successive a quella in esame, a partire dalla sentenza n. 49 del 2003) tra le ‘azioni positive’ intese quali misure di contrasto alla discriminazione di genere tramite promozione dell’uguaglianza -non solo legittime, ma anche costituzionalmente obbligatorie- e strumenti di riequilibrio della rappresentanza tra i sessi che fissano o garantiscono un certo risultato, senza a ben vedere incidere sulle cause di quelle differenze che di fatto si verrebbero a creare se essi non esistessero. sul punto U. ADAMO, *Diseguaglianza di genere e partecipazione politica*, *Rivista Il Gruppo di Pisa*, n. 2/2011, pp. 1-39, spec. pp. 5-6; in generale, tra i numerosi contributi dottrinali relativi alle azioni positive in materia elettorale: B. PEZZINI, *Principio costituzionale di uguaglianza e differenza tra i sessi (a proposito della legge 125/91 sulle azioni positive)*, in *Pol. Dir.*, 1, 1993, 51 ss.; L. FERRAJOLI, *La differenza sessuale e la garanzia dell’uguaglianza*, in *Dem. Dir.*, n.2/1993, pp. 49 ss.; M. CARTABIA, *Le azioni positive come strumento del pluralismo?*, in R. BIN, C. PINELLI (a cura di), *I soggetti del pluralismo nella giurisprudenza costituzionale*, Giappichelli, Torino, 1996, pp. 65 ss.; A. PIZZORUSSO, E. ROSSI, *Le azioni positive in materia elettorale*, in M. BARBERA (a cura di), *Donne in quota: è giusto riservare posti alle donne nel lavoro e nella politica?*, Feltrinelli, Milano, 1999, pp. 179 ss.; G. BRUNELLI, *Le “quote” riprendono quota? (A proposito di ‘azioni positive’ in materia elettorale regionale)*, in *Le Regioni*, n. 3/2001, pp. 540 ss.; R. BIN, G. BRUNELLI, A. PUGIOTTO, P. VERONESI (a cura di), *La parità tra i sessi nella rappresentanza politica: le questioni aperte*, Giappichelli, Torino, 2003; S. GAMBINO, *Donne e rappresentanza politica: alcune riflessioni sui limiti della democrazia paritaria in Italia*, in *Il Filangeri*, 2007, pp. 52 ss.; A. APOSTOLI, *La parità di genere nel campo “minato” della rappresentanza politica*, cit.

²³ Questo ragionamento appare condivisibile nel caso venga imposta l’alternanza di genere in un sistema elettorale a liste bloccate, finendo non (solo) per favorire, ma per determinare l’elezione di una certa quota di donne. Tuttavia, è stato sottolineato come “*La sentenza 422/1995 abbia fatto propria una lettura talmente rigida e formalistica del principio di uguaglianza da espungere dall’ordinamento anche le disposizioni legislative che semplicemente rendevano possibile l’elezione di donne, garantendo loro una quota di candidati in ciascuna lista*”, M. COSULICH, *Parità di genere e legislazione elettorale*, cit., p. 192. Con toni altrettanto critici: A. D’ALOIA, *Le “quote” elettorali in favore delle donne: il nuovo contesto costituzionale e il precedente*, in R. BIN, G. BRUNELLI, A. PUGIOTTO, P. VERONESI, (a cura di), op. cit., p. 66.

²⁴ Si può affermare che sia stato un raro caso di modifica del parametro costituzionale per indurre un *revirement* della giurisprudenza costituzionale.

²⁵ In riconoscimento della parità di accesso alle cariche elettive si pone in continuità con il compito, affidato alla Repubblica dallo stesso art. 3, comma 2, Cost., di rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando

rappresentanza di genere si è concretizzato in due innovazioni nel testo costituzionale. In primo luogo, l'articolo 117, comma 7²⁶ Cost. prevede che "*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*"²⁷. In secondo luogo, si è inserito, a norma della legge costituzionale n. 1 del 2003, un periodo ulteriore al comma 1 dell'art. 51 Cost., che ora recita: "*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. A tal fine, la Repubblica promuove con appositi provvedimenti le pari opportunità tra donne e uomini*"²⁸.

Il quadro costituzionale vigente, dunque, afferma espressamente la liceità della promozione, mediante l'adozione di appositi provvedimenti, delle pari opportunità tra uomini e donne dal punto di vista dell'elettorato passivo.

Dopo la sentenza del 1995, la Corte costituzionale ha avuto modo di pronunciarsi nuovamente sul tema con la sentenza n. 49 del 13 febbraio 2003, successiva alla riforma costituzionale del 2001, ma anteriore alla modifica dell'articolo 51²⁹. La Corte ha innovato l'orientamento precedente³⁰, dichiarando la legittimità della normativa valdostana, la quale imponeva, a pena di inammissibilità, la presenza di candidati di entrambi i sessi nelle liste elettorali per l'elezione del Consiglio regionale. La pronuncia del 2003 ha segnato un primo importante cambiamento di prospettiva del giudice delle leggi, il quale, nel

di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese.

²⁶ Modificato con L. cost. n.3 del 2001, nell'ambito della più ampia revisione del Titolo V.

²⁷ Con la legge n. 2 del 2001 si è introdotto il medesimo principio anche negli statuti delle Regioni a statuto speciale. Cfr. M. COSULICH, *Il sistema elettorale del Consiglio regionale tra fonti statali e fonti regionali*, Cedam, Padova, 2008, pp. 169-175.

²⁸ Sul tema cfr. M. AINIS, *La riforma dell'art. 51 Cost. e i suoi riflessi nell'ordinamento*, in R. BIN, G. BRUNELLI, A.

PUGIOTTO, P. VERONESI, *La parità dei sessi nella rappresentanza politica*, cit., pp. 25 ss.; A. POGGI, *Sulla riforma dell'art. 51 Cost.: le quote alla prova della democrazia pluralista*, in *Quad. Cost.*, 2002, n. 3, pp. 620 ss.; M. D'AMICO, *Una parità ambigua: Costituzione e diritti delle donne*, cit., pp. 90 ss. Al momento della revisione non erano mancate voci assai critiche sull'opportunità o sull'efficacia della riforma costituzionale. Sul tema Lorenza Carlassare affermava potesse essere "*solo un'altra manovra dilatoria, un modo politicamente utile per esprimere una volta ancora intenti generosi verso il gentil sesso, senza impegnarsi in concreto adottando provvedimenti di immediata e sicura efficacia.*" L. CARLASSARE, *Considerazioni conclusive*, in R. BIN, G. BRUNELLI, A. PUGIOTTO, P. VERONESI (a cura di), *La parità dei sessi nella rappresentanza politica*, cit., p. 246. Con parole ancora più nette Letizia Gianformaggio asseriva che "*una revisione che non sia assolutamente necessaria è dannosa, perché contribuisce a desacralizzare il testo della Costituzione [...]*" L. GIANFORMAGGIO, *La promozione della parità di accesso alle cariche elettive in costituzione*, in R. BIN, G. BRUNELLI, A. PUGIOTTO, P. VERONESI (a cura di), *La parità dei sessi nella rappresentanza politica*, cit., p. 78

²⁹ Al momento della sentenza l'iter di revisione costituzionale che si sarebbe concluso con l'approvazione della legge costituzionale 30 maggio 2003, n. 1 era ancora in atto.

³⁰ Tra i commenti alla sentenza, evidenziando il *revirement* della Corte costituzionale: L. CARLASSARE, *La parità di accesso alle cariche elettive nella sentenza n. 49: la fine di un equivoco*, in *Giur. Cost.*, n.1/2003, pp. 364 ss.; A. DEFFENU, *Parità dei sessi in politica e controllo della Corte: un revirement circondato da limiti e precauzioni*, in *Le Regioni*, n.5/2003, pp. 918-928; S. MABELLINI, *Equilibrio dei sessi e rappresentanza politica: un revirement della Corte*, in *Giur. cost.*, n.1/2003, pp. 372 ss.; G. BRUNELLI, *Divieto di discriminazioni e diritti di cittadinanza*, cit.; M. COSULICH, *Parità di genere e legislazione elettorale*, cit., p. 193; L. LORELLO, *Quote rosa e parità tra i sessi: la storia di un lungo cammino*, cit., pp. 8 ss.

mutato contesto costituzionale³¹, ha ritenuto che tali strumenti “*stabiliscono un vincolo non già all'esercizio del voto o all'esplicazione dei diritti dei cittadini eleggibili, ma alla formazione delle libere scelte dei partiti e dei gruppi che formano e presentano le liste elettorali, precludendo loro (solo) la possibilità di presentare liste formate da candidati tutti dello stesso sesso. Tale vincolo negativo opera soltanto nella fase anteriore alla vera e propria competizione elettorale, e non incide su di essa. La scelta degli elettori tra le liste e fra i candidati, e l'elezione di questi, non sono in alcun modo condizionate dal sesso dei candidati?*”³².

Quella introdotta con la l. cost. n. 3 del 2001 non è stata l'unica riforma, relativa al titolo V della Costituzione, ad incidere sulla materia in esame: nel corso della legislatura precedente, infatti, era stato riformato l'articolo 122 Cost., mediante la l. cost. n. 1 del 1999. Con l'entrata in vigore del nuovo testo dell'articolo in parola la legislazione elettorale ha cessato di essere materia di competenza statale, affermandosi come materia concorrente³³, i cui principi generali sono fissati, in particolare, dalla legge n. 165 del 2004.

Nel corso degli anni seguenti, pertanto, sono state approvate leggi elettorali specifiche in ciascuna regione³⁴, con l'introduzione di vari strumenti volti alla promozione della parità di accesso di uomini e donne alle cariche elettive, come da articolo 117, comma 7, della Costituzione³⁵.

³¹ La stessa Corte, al punto 4, considerato in diritto, della sentenza n. 49 del 2003, sottolinea come la valutazione di costituzionalità debba essere operata anche in base al recente cambiamento del parametro stesso, trovando quindi una solida base argomentativa per rivedere le posizioni sostenute nella recente sentenza del 1995.

³² Sentenza n. 49 del 13 febbraio 2003, considerato in diritto, par. 3.1. La Corte ribadisce, anche in questo caso, che un elemento rilevante per affermare la legittimità costituzionale degli strumenti di promozione della parità di genere è il fatto che incidano soltanto sulle modalità di formazione delle liste, senza limitazioni del diritto di voto degli elettori o della parità di chances elettorali dei singoli candidati.

³³ La novellata versione dell'articolo 122, primo comma, stabilisce che “*il sistema d'elezione e i casi di ineleggibilità e di incompatibilità del Presidente e degli altri componenti della Giunta regionale nonché dei consiglieri regionali sono disciplinati con legge della Regione nei limiti dei principi fondamentali stabiliti con legge della Repubblica, che stabilisce anche la durata degli organi elettivi?*”. Sul tema: F. LANCHESTER, *Il sistema elettorale e la novella dell'art. 122 Cost.*, in A. FERRARA (a cura di), *Verso una fase costituente delle Regioni? Problemi di interpretazione della legge cost. 22 novembre 1999, n. 1*, Atti del Forum. Roma, 5 maggio 2000, Giuffrè, Milano, 2001, pp. 28 ss.; B. CARAVITA, F. FABRIZZI, A. STERPA (a cura di), *Lineamenti di diritto costituzionale delle regioni e degli enti locali*, Giappichelli, Torino, 2019, pp. 204 ss.

³⁴ In Piemonte, attualmente l'unica regione a non essersi dotata di una propria legge elettorale, il sistema rimane disciplinato dalla legislazione nazionale. In particolare, dalla legge 108/1968, dalla legge 43/1995, dall'articolo 5 della legge costituzionale 1/1999 dai principi fondamentali contenuti nella legge 165/2004. Cfr. Servizio Studi della Camera dei deputati, *Disposizioni urgenti in materia di parità di genere nelle consultazioni elettorali delle regioni a statuto ordinario*, 3 agosto 2020, p. 9.

³⁵ Sulle soluzioni elettorali adottate a livello regionale prima della sentenza 4/2010 della Corte costituzionale: A. CHIARAMONTE, *I sistemi elettorali delle regioni a statuto ordinari*, in P. CARETTI (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 2005. I nuovi statuti regionali*, Torino, Giappichelli, 2006, pp. 136-154; P.L. PETRILLO, *Democrazia paritaria, quote rosa e nuovi statuti regionali*, in M. CARLI, G. CARPANI, A. SINISCALCHI (a cura di), *I nuovi statuti delle regioni ordinarie. Problemi e prospettive*, Il Mulino, Bologna, 2006, pp. 539 ss.; E. CATELANI, *La tutela delle pari opportunità nei nuovi statuti e nella legislazione elettorale regionale*, in E. CATELANI, E. CHELI (a cura di), *I principi negli statuti regionali*, Il Mulino, Bologna, 2008, pp. 254-256; F. PASTORE, S. RAGONE, *Voto di preferenza e rappresentanza di genere nella legislazione elettorale regionale*, in www.amministrazioneincammino.it, 2009; E. CATELANI, *Statuti regionali e tutela del principio delle pari opportunità: prime leggi regionali di attuazione*, in R. BIANCHERI (a cura di), *Il genere della partecipazione*, Pluss, Pisa University Press, Pisa, 2010, pp. 217-256; V. FOGLIAME, *Il rendimento delle formule legislative regionali di riequilibrio della rappresentanza di genere. Incertezze, resistenze, ruolo dei partiti politici*, cit., pp. 1-6.

In questo contesto si colloca un tassello fondamentale nella storia delle misure di promozione delle pari opportunità di genere, ossia la sentenza n.4 del 14 gennaio 2010, relativa alla legge elettorale della regione Campania³⁶. La L.R. Campania n. 4 del 2009, infatti, ha per prima introdotto la cd. doppia preferenza di genere³⁷, in merito alla quale il Governo ha sollevato questione di legittimità costituzionale, richiamando l'interpretazione del principio di uguaglianza utilizzato dalla Corte stessa, in particolare nella sentenza 422 del 1995. In questo frangente, tuttavia, il giudice delle leggi ha confermato il *revirement* della pronuncia del 2003, affermando la piena legittimità della disposizione, valutandola rispondente alle finalità costituzionali di promozione del riequilibrio di genere nell'accesso alle assemblee elettive.

La Corte ha riconosciuto, quindi, la legittimità di misure che si propongano di rimuovere gli ostacoli che impediscono un effettivo equilibrio di genere, pur ribadendo l'illegittimità di quelle disposizioni che attribuiscono alle donne direttamente quello stesso risultato (elemento, questo, di continuità con la giurisprudenza precedente).

Il ragionamento argomentativo della Corte sottolinea in particolare che la norma in esame non impone un determinato risultato elettorale, non opera alcuna alterazione nella composizione del Consiglio regionale, in quanto, *“l'espressione della doppia preferenza è meramente facoltativa per l'elettore, il quale ben può esprimerne una sola, indirizzando la sua scelta verso un candidato dell'uno o dell'altro sesso. Solo se decide di avvalersi della possibilità di esprimere una seconda preferenza, la scelta dovrà cadere su un candidato della stessa lista, ma di sesso diverso da quello del candidato oggetto della prima preferenza. Nel caso di espressione di due preferenze per candidati dello stesso sesso, l'invalidità colpisce soltanto la seconda preferenza, ferma restando pertanto la prima scelta dell'elettore”*³⁸. Non vi è quindi alcuna compressione dei diritti di elettorato attivo e passivo. La disposizione in esame *“rende maggiormente possibile il riequilibrio, ma non lo impone. Si tratta, quindi, di una misura promozionale, ma non coattiva”*³⁹.

³⁶ Tra i numerosi contributi dottrinali di analisi della sentenza cfr. L. CALIFANO, *L'assenso “coerente” della Consulta alla preferenza di genere*, in *Quaderni Costituzionali*, n.2/2010, pp. 404-405; G. FERRI, *Le pari opportunità fra donne e uomini nell'accesso alle cariche elettive e la “preferenza di genere” in Campania*, in *Le Regioni*, 2010, pp. 902-915; M. CAIELLI, *La promozione della democrazia paritaria nella legislazione elettorale regionale: un altro “via libera” della Corte costituzionale*, Osservatoriosullefonti.it, fasc. n. 1/2010; N. A. CUNIAL, R. TERREO, *I sistemi elettorali nelle regioni a statuto ordinario: un'analisi comparata*, in *Quaderni dell'Osservatorio elettorale*, cit., pp. 108 ss.; L. LORELLO, *Quote rosa e parità tra i sessi: la storia di un lungo cammino*, cit., pp. 14-18. Con osservazioni critiche in merito alla doppia preferenza di genere, evidenziandone il carattere potenzialmente limitativo della libertà di voto: M. OLIVETTI, *La cd. ‘preferenza di genere’ al vaglio del sindacato di costituzionalità. Alcuni rilievi critici*, in *Giur. Cost.*, 2010, pp. 84-92.

³⁷ Merita una menzione, in questo ambito, il pregevole articolo di Mia Caielli, che, anticipando le argomentazioni della Corte, si schierava prima della sentenza a favore della legittimità costituzionale della normativa campana: M. CAIELLI, *La nuova legge elettorale della regione Campania: a sostegno della costituzionalità delle norme di promozione della democrazia paritaria*, in *Federalismi.it*, 2 settembre 2009, pp. 1-16.

³⁸ Sentenza 4/2010, Considerato in diritto, punto 3.3.

³⁹ Sentenza 4/2010, Considerato in diritto, punto 3.3.

A seguito di questa sentenza, che ne ha pienamente legittimato il ricorso, la doppia preferenza di genere prevista dalla legge elettorale Campana è stata adottata in numerose legislazioni elettorali regionali⁴⁰, così come in ambito nazionale e per l'elezione dei parlamentari europei⁴¹.

Da ultimo, la legge n.20 del 15 febbraio 2016, di modifica della legge 165 del 2004⁴² ha inserito, all'articolo 4, l'obbligo per le regioni di promuovere le pari opportunità nell'accesso alle cariche elettive, adottando determinate soluzioni a seconda dei meccanismi elettorali previsti dalla legge regionale stessa. La carica innovativa della disposizione in esame non risiede nell'affermazione dell'obiettivo dell'effettiva parità di genere⁴³ -già contenuto in numerose altre norme- quanto nell'indicazione puntuale delle misure da introdurre in ambito regionale, sulla base dei diversi sistemi elettorali di cui ciascuna si è dotata per l'elezione dei consigli regionali⁴⁴.

La legge contempla tre ipotesi principali. Nel caso in cui la legge regionale preveda liste elettorali con l'espressione di preferenze, la promozione della rappresentanza di uomini e donne deve essere messa in atto attraverso il limite del 60% per i candidati dello stesso sesso, a cui va aggiunta la possibilità di esprimere la doppia preferenza di genere.

Se invece sono previste liste bloccate la legge deve disporre, oltre ad una 'quota di lista' del 40%, anche l'alternanza, nelle liste elettorali, dei candidati di sesso diverso⁴⁵.

Nel caso, infine, delle regioni che adottino il sistema del collegio uninominale, le candidature presentate sotto il medesimo simbolo non possono eccedere il 60% del totale per ciascun genere.

⁴⁰ Sul tema vd. Par. 3.

⁴¹ Sul tema vd. Par. 5.

⁴² La legge 2 luglio 2004, n. 165 ha introdotto, in applicazione dell'art. 122, primo comma, della Costituzione, i principi fondamentali in materia di legislazione elettorale regionale, con particolare riferimento a ineleggibilità (art. 2), incandidabilità (art. 3), sistema elettorale (art. 4) e durata del mandato degli organi elettivi (art. 5).

⁴³ Il testo dell'art. 4 della legge in esame, già modificato dalla legge n.215 del 2012, prevedeva la "*promozione della 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*".

⁴⁴ Con la riforma costituzionale del 2001 la disciplina del "*sistema di elezione*" dei consiglieri regionali rientra nell'ambito della competenza legislativa concorrente. Nel caso della legge n. 165 del 2004 si è discusso del fatto che l'intervento statale potesse aver superato la mera enunciazione della disciplina di principio, spingendosi fino a comprendere la normativa di dettaglio. Sul punto, con differenti impostazioni, si vedano i contributi presenti in B. CARAVITA (a cura di), *La Legge quadro n. 165 del 2004 sulle elezioni regionali*, Giuffrè, Milano, 2005. Altri autori sottolineano, tuttavia, come nel particolare ambito della normativa elettorale spesso la distinzione fra principio e dettaglio tende ad attenuarsi. Cfr. R. BALDUZZI, *Art. 34, l. n. 81 del 1993*, in G. BRANCA, A. PIZZORUSSO, *Commentario della Costituzione*, Zanichelli-II Foro italiano Bologna-Roma, 1996, p. 1090. Sull'evoluzione normativa e giurisprudenziale della disciplina della competenza concorrente si vedano, *ex multis*: V. F. BENELLI, *La competenza concorrente*, in R. BIN, G. FALCON (a cura di), *Diritto regionale*, Bologna, 2012, pp. 235 ss.; M. CARLI, *Diritto regionale. Le autonomie regionali, speciali e ordinarie*, Torino, 2018, p. 104; P. CARETTI, G. TARLI BARBIERI, *Diritto regionale*, V ed., Torino, 2019, pp. 62-64.

⁴⁵ L'ipotesi di un sistema elettorale con liste bloccate e la necessaria alternanza di genere all'interno di ciascuna lista comporterebbe, sostanzialmente, la garanzia di elezione per una certa quota di candidati di sesso femminile. Ciò appare in contraddizione con quanto affermato dalla giurisprudenza costituzionale richiamata in precedenza.

Si tratta, quindi, di un intervento incisivo dello Stato, finalizzato a porre in essere, nei limiti della giurisprudenza costituzionale, una seria promozione della parità di genere mediante indicazioni precise rivolte alla legislazione elettorale regionale. A seguito della riforma del 2016 la maggioranza delle regioni è intervenuta sulle proprie leggi elettorali in modo da adeguarsi alle disposizioni contenute nella normativa nazionale.

3. La parità di genere nelle leggi elettorali regionali e l'intervento sostitutivo del Governo nei confronti della regione Puglia

A partire dalla riforma dell'art. 122 della Costituzione le regioni a statuto ordinario hanno potuto disciplinare la propria normativa elettorale, in accordo con i principi generali fissati dalla legge dello Stato; a partite dai primi anni duemila, dunque, hanno iniziato ad approvare specifiche leggi elettorali⁴⁶, individuando una certa varietà di soluzioni differenti⁴⁷.

La legge n. 165 del 2004 e le successive novità introdotte dalla legge n. 20 del 2016 hanno stimolato le regioni a novellare la propria normativa elettorale, in accordo con quanto stabilito a livello nazionale⁴⁸. Per quanto riguarda il tema della promozione della parità di genere nell'accesso alle cariche elettive, le misure introdotte dalla legislazione regionale sono state prevalentemente incentrate sulle quote di lista, prevedendo quindi l'obbligo, per ciascun partito, di inserire nelle liste elettorali una quota minima di candidati di ciascun genere, di entità variabile. A questo strumento si accompagna quello della doppia preferenza di genere.

Nel dettaglio, con riferimento alle regioni a statuto ordinario⁴⁹:

⁴⁶A dire il vero, sotto molti aspetti le regioni non si sono discostate in maniera significativa da quanto stabilito in precedenza dalle leggi 108 del 1968 e 45 del 1995. Ci si riferisce, a titolo esemplificativo, a quanto concerne la suddivisione in circoscrizioni, l'esito maggioritario del voto in sede regionale, il recepimento della legislazione nazionale per tutti gli aspetti sui quali la legge regionale non disponga diversamente, nonché l'indizione delle elezioni da parte del Presidente della Giunta regionale. Cfr. Servizio Studi della Camera dei deputati, *Disposizioni urgenti in materia di parità di genere nelle consultazioni elettorali delle regioni a statuto ordinario*, cit., p. 9

⁴⁷ Per un esame approfondito della legislazione elettorale regionale: N. A. CUNIAL, R. TERREO, *I sistemi elettorali nelle regioni a statuto ordinario: un'analisi comparata*, in *Quaderni dell'Osservatorio elettorale*, cit., pp. 90-107; V. MERCURIO, *La parità di genere nei diversi tipi di elezione*, in *Lo Stato civile italiano*, 114, fasc. 4/2019, pp. 69-73; V. FOGLIAME, *Il rendimento delle formule legislative regionali di riequilibrio della rappresentanza di genere. Incertezze, resistenze, ruolo dei partiti politici*, cit., pp. 7 ss.; Servizio studi della Camera dei deputati, *Le leggi elettorali regionali. Quadro di sintesi*, Dossier 3 agosto 2020; Servizio studi del Senato, Nota breve, n. 220, *La parità di genere nella legislazione elettorale regionale*, agosto 2020, pp. 4-9, disponibile online all'indirizzo

<http://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/01162021.pdf>

⁴⁸ Cfr. N. A. CUNIAL, R. TERREO, *I sistemi elettorali nelle regioni a statuto ordinario: un'analisi comparata*, in *Quaderni dell'Osservatorio elettorale*, cit. pp. 109 ss.

⁴⁹ Con la sola eccezione del Piemonte, l'unica regione a non essersi dotata di una propria legge elettorale (cfr. nota 34). Nell'ordinamento piemontese, non essendo direttamente applicabili le misure di cui alla legge 20 del 2016, non vengono nemmeno applicati gli strumenti diretti alla promozione delle pari opportunità nell'accesso alle cariche elettive ivi contenuti. Pertanto, in occasione delle elezioni regionali del 26 maggio 2019 non si è applicato l'istituto della doppia preferenza di genere, ma quello della preferenza singola (ex art. 13 legge n. 108 del 1968, come modificata dalla legge 43

- In Abruzzo⁵⁰, Basilicata⁵¹, Liguria⁵², Marche⁵³, Molise⁵⁴, Puglia⁵⁵ e Umbria⁵⁶, per ogni lista, i candidati di ciascun sesso non possono superare il 60% del totale⁵⁷.
- In Campania⁵⁸ il limite per i candidati di ogni sesso viene posto ai due terzi del totale per ciascuna lista provinciale o circoscrizionale.
- In Emilia-Romagna⁵⁹ e nel Lazio⁶⁰ la parità è perseguita in maniera letterale, in quanto in ogni lista i candidati di ciascun genere devono essere presenti in misura uguale. Se i candidati sono in numero dispari la differenza tra i generi può arrivare alla singola unità.
- La Lombardia⁶¹, la Toscana⁶² e il Veneto⁶³ pongono un'ulteriore previsione, in quanto, oltre alla necessaria parità tra candidati uomini e donne, è richiesto che nella composizione delle liste sia rispettata l'alternanza di genere.
- La legge elettorale della Calabria⁶⁴, fino alla recentissima legge regionale n. 17 del 2020⁶⁵, disponeva soltanto che ciascuna lista presentasse candidati di entrambi i sessi, senza imporre una determinata quota di lista.

La sanzione prevista per l'inosservanza delle disposizioni in materia di rappresentanza di genere nelle liste elettorali è, nell'ampia maggioranza dei casi, quella dell'inammissibilità delle liste stesse. Le uniche

del 1995). A seguito delle elezioni soltanto 8 donne sono risultate elette al Consiglio regionale, a fronte di 51 seggi assegnati, con una rappresentanza di genere che si ferma al 15,7%.

⁵⁰ L.R. n. 9/2013, art. 1, comma 4.

⁵¹ L.R. n. 20/2018, art. 3, comma 3.

⁵² L.R. n. 18/2020, art. 6, comma 2.

⁵³ L.R. n. 27/2004, art. 9, comma 6.

⁵⁴ L.R. n. 20/2017, art. 7, comma 2.

⁵⁵ L.R. n. 2/2005, art. 3, comma 3.

⁵⁶ L.R. n. 4/2015, art. 9, comma 2.

⁵⁷ Nelle Marche la disposizione non pone il limite del 60% al genere più rappresentato, ma uno speculare del 40% per quello meno rappresentato, negli effetti sostanzialmente equiparabile (L.R. n. 27/2004, art. 9, comma 6).

⁵⁸ L.R. n. 4/2009, art. 10, comma 2.

⁵⁹ L.R. n. 21/2014, art. 8, comma 1.

⁶⁰ L.R. n. 2/2005, art. 3, comma 2.

⁶¹ L.R. n. 17/2012, art. 1, comma 11.

⁶² L.R. n. 51/2014, art. 8, comma 6.

⁶³ L.R. n. 5/2012, art. 13, comma 6.

⁶⁴ L.R. n. 1/2005, art. 1, comma 6.

⁶⁵ In Calabria vi era stato un tentativo di introdurre la doppia preferenza di genere nel corso della X legislatura, ma nel 2019 il progetto di legge aveva incontrato la bocciatura del Consiglio regionale. Successivamente alle recenti elezioni del settembre 2020, tuttavia, è stata presentata una nuova proposta di riforma della legge elettorale in tal senso, discussa e approvata all'unanimità dal Consiglio regionale il 10 novembre 2020, ora l. reg. Calabria n. 17/2020. Il nuovo testo fissa al 60% il limite per la rappresentanza di ciascun sesso nelle liste elettorali e introduce la doppia preferenza di genere. Sottolineava l'urgenza di una riforma in questo senso indirizzata, per evitare l'intervento sostitutivo dello Stato: T. GROPPI, *La Regione Calabria alla prova della democrazia paritaria: l'ultimo treno (prima della sostituzione statale)*, in *laCostituzione.info*, 20 ottobre 2020; sul tema anche U. ADAMO, *Principio di pari opportunità e legislazione elettorale regionale. Dal Consiglio calabrese una omissione voluta, ricercata e «votata»*. In *Calabria la riserva di lista e la doppia preferenza di genere non hanno cittadinanza*, in *Le Regioni*, n. 2/2020, pp. 403-417.

eccezioni sono relative alla Puglia, in cui la sanzione comporta un taglio dei rimborsi elettorali⁶⁶ e alla Basilicata, in cui è previsto che i candidati eccedenti il limite del 60% per ciascun sesso siano esclusi dalla lista -partendo da quelli in coda alla stessa- fino a raggiungimento della soglia stabilita dalla legge⁶⁷.

Oltre alle quote di genere nella presentazione delle liste, l'altro fondamentale strumento previsto dalle leggi regionali in merito alla promozione della parità di accesso alle cariche elettive⁶⁸ è quello della doppia preferenza di genere. Come ricordato in precedenza, è stata la legislazione elettorale campana del 2009 ad introdurre per prima questo particolare meccanismo, ed ha rappresentato un punto di riferimento le altre regioni⁶⁹, che hanno in larga maggioranza adottato la medesima soluzione⁷⁰, in particolare dopo la sentenza 4 del 2010 della Corte costituzionale.

Fino alle recenti elezioni regionali del 20 e 21 settembre 2020 le uniche regioni a statuto ordinario a non prevedere la doppia preferenza di genere erano Piemonte, Calabria⁷¹, Puglia e Liguria.

Proprio in relazione ai casi liguri e pugliesi, ed in particolare a quest'ultimo, si segnala il recente intervento del Governo per spingere all'adozione dello strumento in esame, in vista delle imminenti elezioni regionali⁷². In Liguria l'invito dell'esecutivo nazionale è stato prontamente colto introducendo la legge regionale n. 18 del 21 luglio 2020, la quale, all'articolo 7, comma 5, prevede che *“l'elettore esprime il suo voto per una delle liste provinciali tracciando un segno nel relativo rettangolo e può esprimere fino a due voti di preferenza, scrivendo il cognome ovvero il nome e cognome dei candidati compresi nella lista stessa. Nel caso di espressione di due preferenze esse devono riguardare candidati di sesso diverso pena l'annullamento della seconda preferenza”*.

⁶⁶ L.R. n. 2/2005, art. 3, comma 3.

⁶⁷ L.R. n. 20/2018, art. 3, comma 3.

⁶⁸ Le regioni Campania e Molise hanno introdotto nelle rispettive leggi elettorali un'ulteriore declinazione del principio in esame, prevedendo la parità di accesso anche per quanto concerne gli strumenti della campagna elettorale: i partiti sono tenuti, quindi, ad assicurare la presenza paritaria dei candidati maschili e femminili nell'ambito della comunicazione politica e dei messaggi elettorali (L.R. Campania n. 4/2009, art. 10, comma 4; L.R. Molise n. 20/2017, art. 7).

⁶⁹ G. TARLI BARBIERI, *La potestà legislativa regionale in materia elettorale alla luce delle più recenti novità legislative e giurisprudenziali*, in *Le Regioni*, n.1/2013, pp. 97-144; M. D'AMICO, *Una parità ambigua: Costituzione e diritti delle donne*, cit., pp. 104 ss.

⁷⁰ Allo stato attuale la doppia preferenza di genere è prevista in: Abruzzo (L.R. n. 9/2013, art. 9, comma 1, come mod. da L.R. n. 15/2018); Basilicata (L.R. n. 20/2018, art. 17, co. 2); Campania (L.R. n. 4/2009, art. 4, comma 3); Emilia Romagna (L.R. n. 21/2014, art. 10, comma 2); Lazio (L.R. n. 2/2005, art. 5-bis, comma 4, come mod. da L.R. n. 10/2017); Liguria (L.R. n. 18/2020, art. 7, co. 5); Lombardia (L.R. n. 17/2012, art. 1, comma 11, come mod. da L.R. n. 38/2017); Marche (L.R. n. 27/2004, art. 16, comma 6, come mod. da L.R. n. 36/2019); Molise (L.R. n. 20/2017, art. 10, comma 1, come mod. da L.R. n. 1/2018); Toscana (L.R. n. 51/2014, art. 14, comma 3); Umbria (L.R. n. 4/2015, art. 13); Veneto (L.R. n. 5/2012, art. 20, comma 5, come mod. da L.R. n. 19/2018).

⁷¹ Come menzionato in precedenza (nota 65), l'istituto della doppia preferenza di genere è stato introdotto nell'ordinamento regionale calabrese con la recente legge regionale n. 17 del 2020.

⁷² L'informativa del Ministro per gli Affari Regionali e le Autonomie, presentata al Consiglio dei ministri il 25 giugno 2020, ha evidenziato il ritardo di alcune regione nell'adeguare la propria disciplina elettorale alle disposizioni di cui alla legge 15 febbraio 2016, n. 20. In particolare, in tale occasione si è segnalata la mancata previsione di quote di lista o di doppia preferenza di genere in Puglia e in Liguria, a pochi mesi dalle elezioni regionali.

In Puglia, invece, il legislatore regionale non ha provveduto⁷³ a conformare la propria normativa a quanto stabilito dall'articolo 4 della legge 2 luglio 2004, n. 165, come modificato dalla legge n. 20 del 2016, provocando l'intervento sostitutivo del Governo ex art. 122 cost⁷⁴, “*in considerazione delle imminenti scadenze elettorali al fine di tutelare l'unità giuridica della Repubblica*”⁷⁵. Il decreto legge n. 86 del 31 luglio 2020, convertito -in tempi rapidissimi- con legge n. 98 del 7 agosto 2020, stabilisce infatti che, nel corso delle elezioni regionali del 20 e 21 settembre 2020, anche in Puglia si sarebbe utilizzato lo strumento della doppia preferenza di genere, affidando al prefetto di Bari, in qualità di a commissario straordinario “*il compito di provvedere agli adempimenti conseguenti per l'attuazione del decreto*”⁷⁶. Il comportamento dell'esecutivo nazionale suscita qualche perplessità dal punto di vista del *modus operandi*⁷⁷ e del rispetto delle modalità di intervento normativo del Governo⁷⁸; ha tuttavia il pregio di sottolineare l'impegno delle istituzioni nel perseguire (o

⁷³ Il 23 luglio 2020 la Presidenza del consiglio ha diffidato ufficialmente la regione Puglia affinché adeguasse la propria normativa ai principi fissati dalla legislazione nazionale sul tema della parità di genere nell'accesso alle cariche elettive. Tale diffida ha invitato il Consiglio regionale a procedere all'adeguamento entro il 28 luglio 2020. Decorso inutilmente tale termine il Governo si sarebbe riservato di adottare ogni ulteriore atto di cui avesse facoltà secondo legge. Per una condivisibile nota critica sull'inerzia dimostrata da alcuni ordinamenti regionali in merito all'adeguamento alla normativa statale in ambito di parità di genere si veda: LE COSTITUZIONALISTE, *Il mancato adeguamento delle leggi elettorali regionali alle prescrizioni statali sulla parità di genere*, in *Rivista Il Gruppo di Pisa*, n. 2/2020, pp. 103-109.

⁷⁴ L'articolo 1, comma 1, del decreto legge 86 del 2020 afferma che il mancato recepimento dei principi fondamentali contenuti nella legge n. 165 del 2004, in attuazione dell'articolo 122 della Costituzione, comporta il mancato rispetto di norme ai sensi dell'art. 120 della Costituzione e costituisce pertanto il presupposto per l'intervento sostitutivo dello Stato. Sul tema dei poteri sostitutivi, ampiamente trattato in dottrina, si rinvia, *ex multis*, a: C. MAINARDIS, *Poteri sostitutivi statali e autonomia amministrativa regionale*, Giuffrè, Milano, 2007; S. PAPA, *La sussidiarietà alla prova: i poteri sostitutivi nel nuovo ordinamento costituzionale*, Giuffrè, Milano, 2008; V. TAMBURRINI, *I poteri sostitutivi statali. Tra rispetto dell'autonomia regionale e tutela del principio unitario*, Giuffrè, Milano, 2012; R. DICKMANN, *Poteri sostitutivi, avocazione in sussidiarietà e poteri di ordinanza. Una lettura di sistema*, in *Federalismi.it*, n. 19/2012; R. BIN, G. FALCON (a cura di), *Diritto Regionale*, II ed., Il Mulino, Bologna, 2018.

⁷⁵ Preambolo del D.L. 86 del 2020.

⁷⁶ D.L. 86/2020, art. 1, comma 3.

⁷⁷ La diffida adottata ex art. 8, comma 1, della legge 5 giugno 2003, n. 131, prevederebbe un “*congruo termine per adottare i provvedimenti dovuti o necessari*”. In effetti, il tempo intercorrente tra la diffida formale del Governo (23 luglio) e il termine affidato alla regione per l'adempimento (28 luglio) non pare certamente congruo per operare una riforma della legge elettorale. Sul punto Cfr. M.COSULICH, *Ex malo bonum? Ovvero del decreto-legge n. 86 del 2020 che introduce la doppia preferenza di genere nelle elezioni regionali pugliesi*, in *Federalismi.it*, n.25/2020, 9 settembre 2020, p.3; R. DICKMANN, *L'esercizio del potere sostitutivo con decreto-legge per garantire l'espressione della doppia preferenza di genere in occasione delle elezioni regionali in Puglia del 2020*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 4, 2020, pp. 2 ss.

⁷⁸ Per quanto l'intervento dell'esecutivo sia certamente condivisibile nel merito, alcuni elementi relativi alle sue modalità di esercizio presentano profili di criticità. Innanzitutto, si tratta di un decreto legge che incide sulla materia elettorale, in deroga a quanto stabilito dall'articolo 15, comma 2, lett. b., della legge n. 400 del 1988. Questo non è, tuttavia, il primo episodio in cui la decretazione d'urgenza viene adoperata in ambito elettorale; Cfr. F. SORRENTINO, *Le fonti del diritto italiano*, Cedam, Padova, 2009, p. 211 ss.; N. ZANON, *Note sull'ammissibilità di un decreto-legge in materia elettorale*, in www.forumcostituzionale.it, 28 novembre 2012. In secondo luogo, l'intervento del governo ha riguardato un ambito di competenza concorrente, come stabilito dall'art. 122, comma 1, della Costituzione, introducendo una norma forse assimilabile più alla disciplina di dettaglio che ad un principio fondamentale della materia (problema, questo, legato allo stesso articolo 4 della legge 165 del 2004. Sul tema v. *nota 42*). Infine, si è utilizzato lo strumento della decretazione d'urgenza per l'esercizio dei poteri sostitutivi statali ex art. 120, comma 2, della Costituzione, la cui ammissibilità non è pacifica in dottrina (cfr. A. D'ATENA, *Diritto regionale*, III ed., Giappichelli, Torino, 2017, pp. 337-338). Tra gli autori che hanno analizzato il provvedimento in esame, sottolineandone i pregi dal punto di vista del merito, pur evidenziandone le criticità metodologiche cfr. M.COSULICH, *Ex malo bonum? Ovvero del decreto-legge n. 86 del 2020 che introduce la doppia*

meglio, nel ‘far perseguire’) l’obiettivo della effettiva parità di accesso alle cariche elettive, anche a livello regionale.

4. I risultati (deludenti) delle elezioni regionali del 2020

La ricognizione dell’evoluzione normativa in materia consente di affermare che vi sia stato, nel corso degli ultimi decenni, un effettivo impegno, da parte delle istituzioni, finalizzato al raggiungimento dell’obiettivo della parità di genere nelle assemblee elettive.

Per valutare l’efficacia di tale impegno è necessario confrontare i risultati elettorali con gli obiettivi perseguiti. Se è vero, infatti, che non è possibile imporre per legge il raggiungimento della parità di genere tra gli eletti, è altrettanto vero che il primo strumento di valutazione del successo degli interventi di promozione in tal senso si trova proprio nell’analisi degli esiti del voto. Sarà preso in esame, a tal fine, l’insieme delle elezioni svoltesi nell’anno 2020 nelle regioni ordinarie, considerando quindi sia le elezioni del 26 gennaio, relative ad Emilia-Romagna e Calabria, che quelle del 20 e 21 settembre, con riferimento a Campania, Liguria, Marche, Puglia, Toscana e Veneto⁷⁹.

Al netto di ogni considerazione in merito all’opportunità dell’intervento dell’esecutivo in Puglia⁸⁰, la situazione al momento delle elezioni in esame poteva considerarsi incoraggiante, almeno da un punto di vista normativo: in ciascuna delle otto regioni chiamate al voto, infatti, erano previsti entrambi i meccanismi della quota di genere nella formazione delle liste e della doppia preferenza di genere, con l’unica eccezione della Calabria, la cui legge elettorale non stabiliva alcuno strumento di promozione della parità tra uomini e donne, se non per la necessaria presenza di entrambi i sessi in ciascuna lista elettorale. L’analisi che segue prenderà in considerazione tanto l’elezione del Presidente della Regione, quanto quella dei Consiglieri regionali.

Per quanto riguarda l’elezione dei Presidenti di Regione, verranno esaminati i tre candidati che abbiano ricevuto il maggior numero di consensi, senza considerare quindi il genere di tutti i (spesso numerosi) candidati che non abbiano riscosso un considerevole appoggio elettorale⁸¹.

preferenza di genere nelle elezioni regionali pugliesi, cit., pp. 3-9; T. GROPPi, *La Costituzione si è mossa: la precettività dei principi costituzionali sulla parità di genere e l’utilizzo del potere sostitutivo del governo nei confronti della Regione Puglia*, in *Federalismi.it*, n.25/2020, 9 settembre 2020, pp. 9 ss. Con toni maggiormente critici: R. DICKMANN, *L’esercizio del potere sostitutivo con decreto-legge per garantire l’espressione della doppia preferenza di genere in occasione delle elezioni regionali in Puglia del 2020*, cit.

⁷⁹ Per un’analisi accurata delle elezioni regionali del settembre 2020: G. TARLI BARBIERI, *Le consultazioni del 20 e 21 settembre 2020: continuità e discontinuità di elezioni (comunque) rilevanti*, in *Le Regioni*, n.4/2020, pp. 721-738.

⁸⁰ Si veda il par. precedente.

⁸¹ A titolo esemplificativo, nel corso delle elezioni regionali del 2020 in Campania ed Emilia-Romagna si contano quattro candidati Presidente che hanno ottenuto meno del 2% dei consensi elettorali, mentre in Veneto questi sono stati ben cinque.

Calabria	Candidato Presidente	Appartenenza politica	Consensi
	Jole Santelli	Centrodestra	55,29%
	Filippo Callipo	Centrosinistra	30,14%
	Francesco Aiello	Movimento 5 stelle	7,35%

Campania	Candidato Presidente	Appartenenza politica	Consensi
	Vincenzo De Luca	Centrosinistra	69,48%
	Stefano Caldoro	Centrodestra	18,06%
	Valeria Ciarambino	Movimento 5 Stelle	9,93%

Emilia - Romagna	Candidato Presidente	Appartenenza politica	Consensi
	Stefano Bonaccini	Centrosinistra	51,42%
	Lucia Borgonzoni	Centrodestra	43,63%
	Simone Benini	Movimento 5 Stelle	3,48%

Liguria	Candidato Presidente	Appartenenza politica	Consensi
	Giovanni Toti	Centrodestra	56,13%
	Ferruccio Sansa	Centrosinistra e M5S	38,90%
	Aristide Massardo	Centro	2,42%

Marche	Candidato Presidente	Appartenenza politica	Consensi
	Francesco Acquaroli	Centrodestra	49,13%
	Maurizio Mangialardi	Centrosinistra	37,29%
	Gian Mario Mercorelli	Movimento 5 Stelle	8,62%

Puglia	Candidato Presidente	Appartenenza politica	Consensi

	Michele Emiliano	Centrosinistra	46,78%
	Raffaele Fitto	Centrodestra	38,93%
	Antonella Laricchia	Movimento 5 Stelle	11,12%

Toscana	Candidato Presidente	Appartenenza politica	Consensi
	Eugenio Giani	Centrosinistra	48,62%
	Susanna Ceccardi	Centrodestra	40,45%
	Irene Galletti	Movimento 5 Stelle	6,39%

Veneto	Candidato Presidente	Appartenenza politica	Consensi
	Luca Zaia	Centrodestra	76,79%
	Arturo Lorenzoni	Centrosinistra	15,72%
	Enrico Cappelletti	Movimento 5 Stelle	3,25%

Il quadro relativo alle candidature presidenziali presenta un netto predominio della componente maschile, in quanto, su 8 regioni e 24 candidati considerati, quelli di sesso femminile sono stati soltanto 6, esattamente il 25% del totale.

Se si considerano poi i Presidenti effettivamente eletti la disparità risulta ancora più evidente, in quanto l'unica donna e risultare vincitrice è stata Jole Santelli, Presidente della Calabria, per di più eletta nella regione con meno strumenti di promozione della parità di genere tra tutte quelle chiamate al voto. In termini percentuali, nell'87,5% dei casi è stato eletto un uomo, mentre soltanto nel 12,5% dei casi è stata eletta una donna.

L'elezione dei Presidenti di regione sconta ancora un'evidente differenza di genere, tanto nella presentazione delle candidature quanto a livello di risultati elettorali; in questo caso, tuttavia, trattandosi dell'elezione di un organo monocratico, non vi sono (né sembra agevole ipotizzare), strumenti legislativi atti a garantire o promuovere una soglia minima di candidati di sesso femminile.

Pertanto, l'elezione dei Consiglieri regionali risulta ancora più importante nel valutare l'impatto della normativa di promozione della parità di accesso alle cariche elettive. In primo luogo, perché si tratta di un organo collegiale, in cui è possibile analizzare le scelte degli elettori sulla base di un numero più ampio di candidati. In secondo luogo, perché è nel contesto elettorale dei consigli regionali che operano le norme esaminate nel capitolo precedente, ed è quindi possibile operare un'analisi della loro efficacia.

Regione	Consiglieri Regionali	Uomini	%	Donne	%
Calabria	30	28	93,33	2	6,67
Campania	50	41	82	9	18
Emilia-Romagna	50	30	60	20	40
Liguria	31	28	90,32	3	9,68
Marche	30	23	76,67	7	23,33
Puglia	50	42	84	8	16
Toscana	40	26	65	14	35
Veneto	50	32	64	18	36

I risultati elettorali relativi ai consiglieri regionali, riportati in tabella, appaiono ancor meno incoraggianti rispetto a quelli concernenti i Presidenti di Regione. Ciò che emerge da un primo esame dei dati sembra essere il fallimento delle politiche volte a favorire la presenza di entrambi i generi nei consigli regionali. Nella totalità dei casi, infatti, la componente maschile rimane ampiamente maggioritaria: in ben quattro regioni su otto gli uomini occupano oltre l'80% dei seggi; in Calabria e Liguria superano addirittura il 90%.

La regione più virtuosa da questo punto di vista è l'Emilia-Romagna, con un Consiglio regionale composto per il 40% da donne. Possono essere considerati incoraggianti anche i risultati di Toscana e Veneto, in cui la componente femminile raggiunge rispettivamente il 35 e 36%.

Va sottolineato come nei tre casi menzionati la normativa regionale risulti più incisiva rispetto a quanto previsto dai principi generali di cui alla legge n. 165 del 2004, ripresi dalla maggioranza delle legislazioni regionali. In Emilia Romagna, infatti, è richiesta la parità di genere nelle liste arrotondata all'unità. Le leggi elettorali di Toscana e Veneto impongono non solo la parità di rappresentanza di genere, arrotondata all'unità, ma anche l'alternanza di genere in ogni lista. Si tratta delle disposizioni più stringenti in assoluto nel panorama elettorale regionale (insieme alla legge lombarda).

Alla luce di questi dati, è opportuno e forse doveroso operare una valutazione degli strumenti normativi attualmente utilizzati per adempiere alle prescrizioni costituzionali in materia di parità di accesso alle cariche elettive, cercando di comprendere le ragioni per cui non riescono a raggiungere, se non in un ristretto numero di casi, i risultati ai quali dovrebbero aspirare.

5. La promozione della parità di genere nelle elezioni nazionali ed europee

Prima di operare una valutazione degli strumenti di promozione della parità di genere in ambito regionale, è opportuno soffermarsi brevemente sul loro utilizzo -e sui loro risultati- anche in ambiti differenti, quali in particolare quello delle elezioni nazionali e della componente italiana del Parlamento Europeo⁸². Tale breve digressione risulta particolarmente interessante per indagare se i risultati ottenuti in ambito regionale possano essere imputati a peculiarità di tipo locale, oppure se si tratti di una criticità diffusa egualmente nelle elezioni di qualsiasi livello.

Per quanto riguarda le elezioni politiche, il sistema elettorale nazionale ha previsto strumenti volti a promuovere la rappresentanza di genere solo con la legge 6 maggio 2015, n. 52, cd. *Italicum* (peraltro, come noto, mai applicata), mentre legge 21 dicembre 2005, n. 270, pur adottata successivamente alle modifiche costituzionali che hanno introdotto tali principi in ambito regionale, non stabiliva alcuna misura in tal senso⁸³.

Le disposizioni in materia di parità di genere contenute nella legge elettorale del 2015 erano in linea con quelle proprie delle regioni più attente al tema in parola⁸⁴, in quanto era richiesto, a pena di inammissibilità, la parità di genere nella composizione delle liste, arrotondata all'unità, e l'alternanza di genere all'interno di ciascuna di esse⁸⁵.

Come noto, a seguito del risultato del referendum del 4 dicembre 2016, che ha respinto la riforma costituzionale all'interno del cui quadro si inseriva la legge 52 del 2015⁸⁶, e in conseguenza della sentenza della Corte n. 35 del 2017, che ne ha dichiarato la parziale illegittimità costituzionale, il legislatore è intervenuto riformando nuovamente la materia elettorale.

La legge cd. *Italicum*, dunque, è stata abrogata ancor prima che potesse essere messa in pratica, pertanto non è possibile valutarne gli effetti sostanziali dal punto di vista della parità di accesso alle cariche elettive.

⁸² V. MERCURIO, *La parità di genere nei diversi tipi di elezione*, cit., pp. 69-73.

⁸³ Con una nota critica: L. LORELLO, *Quote rosa e parità tra i sessi: la storia di un lungo cammino*, cit., p. 14.

⁸⁴ Ossia Toscana, Lombardia e Veneto, cfr. paragrafo 3.

⁸⁵ “A pena di inammissibilità, nel complesso delle candidature circoscrizionali di ciascuna lista nessuno dei due sessi può essere rappresentato in misura superiore al 50 per cento, con arrotondamento all'unità superiore, e nella successione interna delle liste nei collegi plurinominali i candidati sono collocati in lista secondo un ordine alternato di genere”. Legge 6 maggio 2015, n. 52, art. 2, comma 10, lett. c.. Al tempo stesso la legge in esame, all'art. 2, comma 26, assegnava automaticamente il primo seggio spettante a ciascuna lista al rispettivo capolista, a prescindere dal numero di preferenze ricevute dai candidati. Questa norma, ideata per garantire un maggior grado di certezza d'elezione per i capilista, avrebbe certamente ridotto l'incidenza del voto di preferenza (per l'uno o per l'altro sesso). Sul tema, sottolineando come tale disposizione avrebbe potuto limitare l'incidenza degli strumenti di promozione della parità di genere: M. COSULICH, *Parità di genere e legislazione elettorale*, cit., pp. 198-199.

⁸⁶ La legge in esame riguardava le sole elezioni dei deputati, in quanto, nell'ottica del progetto di riforma costituzionale, i senatori non sarebbero stati eletti direttamente dal corpo elettorale. Con il respingimento di detta riforma in sede referendaria la normativa elettorale presentava un'inaccettabile differenza tra la disciplina in vigore alla Camera (la legge 52 del 2015) e quella applicabile al Senato (la legge 270 del 2005, come risultante dopo la dichiarazione di illegittimità parziale ad opera della sentenza n. 1 del 2014).

La successiva legge 3 novembre 2017, n. 165⁸⁷ ha ripreso in linea generale quanto era stato disposto nella legge precedente, operando una scelta leggermente più conservativa in merito alla quota di lista, che si attesta ora al 60% per il genere più rappresentato. L'Art. 1, comma 10, lett. d), stabilisce infatti che “*A pena di inammissibilità, nella successione interna delle liste nei collegi plurinominali, i candidati sono collocati secondo un ordine alternato di genere*”, mentre la successiva lett. e) afferma che “*Nel complesso delle candidature presentate da ogni lista o coalizione di liste nei collegi uninominali a livello nazionale, nessuno dei due generi può essere rappresentato in misura superiore al 60 per cento, con arrotondamento all'unità più prossima. Nel complesso delle liste nei collegi plurinominali presentate da ciascuna lista a livello nazionale, nessuno dei due generi può essere rappresentato nella posizione di capolista in misura superiore al 60 per cento, con arrotondamento all'unità più prossima*”. L'articolo 2, comma 3, lett. d) ed e) contengono analoghe disposizioni con riferimento all'elezione, su base regionale, dei senatori⁸⁸.

Analizzata l'evoluzione della normativa elettorale, vanno ora presi in considerazione i risultati delle elezioni, in modo da misurare l'efficacia degli strumenti normativi di promozione della parità di genere. I risultati elettorali evidenziano un andamento tendenzialmente positivo: nel corso delle ultime quattro legislature, infatti, la presenza femminile all'interno delle Camere è andata crescendo: dalle 157 donne (16%) della XV, si è passati a 202 (20%) nella XVI, a 299 (30%) nella XVII e a 314 (31%) nella XVIII⁸⁹. Il dato maggiormente interessante, all'interno di un quadro generale che presenta dei sensibili progressi, ma risulta ancora ben lontano dalla parità ricercata, riguarda la netta crescita della componente femminile nel corso della XVII legislatura, a fronte di una sostanziale stabilizzazione del dato con l'avvento dell'attuale XVIII. Ciò è avvenuto in vigenza della legge 21 dicembre 2005, n. 270, priva di alcuno strumento volto alla promozione della parità di genere. Al contrario, l'approvazione di una legge elettorale

⁸⁷ Tra i numerosi contributi sul tema della legge elettorale del 2017, con specifico riferimento alle misure relative alla rappresentanza di genere: A. PITINO, *La rappresentanza di genere nella legge n. 165 del 2017; profili di dubbia legittimità costituzionale, a prima lettura*, in *Quad. cost.*, n. 1/2018, pp. 190 ss.; V. FOGLIAME, *La parità di genere nella legge elettorale e il ruolo dei partiti politici*, in *Osservatorio Costituzionale*, n. 3/2018, pp. 135-138; L. TAGLIERI, *Parità di genere e prima applicazione della legge n.165/2017. Le “quote rosa” e il percorso verso la parità di genere nel sistema elettorale*, *www.dirittifondamentali.it*, n. 1/2018, pp. 27 ss.; P. SCARLATTI, *La declinazione del principio di parità di genere nel sistema elettorale politico nazionale alla luce della legge 3 novembre 2017, n. 165*, in *Nomos*, n.2/2018, pp. 1-20.

⁸⁸ Art. 2, comma 3 lett. d): “*A pena di inammissibilità, nella successione interna delle liste nei collegi plurinominali, i candidati sono collocati secondo un ordine alternato di genere*”; Art. 2, comma 3, lett. e): “*Nel complesso delle candidature presentate da ogni lista o coalizione di liste nei collegi uninominali della regione, nessuno dei due generi può essere rappresentato in misura superiore al 60 per cento, con arrotondamento all'unità più prossima. Nel complesso delle liste nei collegi plurinominali presentate da ciascuna lista a livello regionale, nessuno dei due generi può essere rappresentato nella posizione di capolista in misura superiore al 60 per cento, con arrotondamento all'unità più prossima*”.

⁸⁹ Per la XVIII legislatura i dati si riferiscono al giorno dell'insediamento (23 marzo). Per le altre legislature sono stati presi in considerazione tutti i parlamentari, inclusi quelli cessati dal mandato, i relativi sostituti, i senatori a vita e di diritto. Per ulteriori approfondimenti in merito alla suddivisione di deputate e senatrici all'interno delle commissioni permanenti e per la presenza femminile all'interno del Consiglio dei ministri cfr. Dossier UVI 2018, *Parità vo cercando 1948-2018. Settanta anni di elezioni in Italia: a che punto siamo con il potere delle donne?*, cit.

molto più attenta da questo punto di vista, applicata nelle elezioni del marzo 2018, non ha portato ad un aumento rilevante della presenza femminile all'interno delle Camere.

Ad un primo esame sembra possibile affermare che i profondi cambiamenti interni al sistema dei partiti avvenuti nel corso della XVII legislatura⁹⁰ abbiano inciso sul tema della parità di genere in modo ben più significativo di quanto abbia fatto la successiva riforma elettorale⁹¹.

Al tempo stesso, tuttavia, va sottolineato il fatto che, in vigore della legge 165 del 2017, si sia stabilizzata la percentuale di donne in Parlamento, attestandosi intorno al 30% del totale. Una cifra che non può essere ancora considerata accettabile, ma che può rappresentare una valida soglia di partenza per operare ulteriori accorgimenti in tal senso.

Con riferimento alle elezioni dei membri italiani del Parlamento Europeo la legge di riferimento è la legge 24 gennaio 1979, n.18, come modificata dalla legge 22 aprile 2014, n. 65⁹². Per quanto concerne la promozione della parità di genere la novella del 2014 ha introdotto, all'articolo 14, primo comma, della legge n. 18 del 1979, n.18, una variante della doppia preferenza di genere, prevedendo la possibilità di esprimere fino a tre preferenze. Tuttavia, nel caso vengano espresse più preferenze, queste devono riguardare candidati di sesso diverso, pena l'annullamento della seconda e della terza. Inoltre, all'articolo 12, comma 8, è previsto che “*All'atto della presentazione, in ciascuna lista i candidati dello stesso sesso non possono eccedere la metà, con arrotondamento all'unità. Nell'ordine di lista, i primi due candidati devono essere di sesso diverso*”.

⁹⁰ Caratterizzata dal successo elettorale di un partito di nuova fondazione, il Movimento 5 Stelle, che ha comportato la fine del tendenziale bipolarismo che aveva caratterizzato le legislature precedenti. Sulla crisi del bipolarismo e i suoi effetti a livello politico ed istituzionale cfr. M. VOLPI (a cura di), *Istituzioni e sistema politico in Italia: bilancio di un ventennio*, Il Mulino, Bologna, 2015; S. MERLINI, G. TARLI BARBIERI, *Il governo parlamentare in Italia*, Giappichelli, Torino, 2017, pp. 395-401. Analoghe considerazioni, relative agli effetti del fenomeno a livello regionale in S. BOLGHERINI, S. GRIMALDI (a cura di), *Tripolarismo e destrutturazione. Le elezioni regionali del 2015*, Istituto Cattaneo, Bologna, 2015.

⁹¹ In mancanza di strumenti normativi volti ad imporre ai partiti quote di genere o altri strumenti finalizzati alla promozione della parità tra i candidati di entrambi i sessi, e in un contesto elettorale che prevedeva un sistema a liste bloccate, il livello di rappresentanza femminile in Parlamento era legato -oltre che al voto popolare- alla volontà delle direzioni di partito nella fase di stesura delle liste. L'analisi dei risultati elettorali relativi alla XVII legislatura consente di affermare che il deciso incremento della partecipazione femminile verificatosi con le elezioni del 2013 sia dovuto in via maggioritaria alle scelte operate dal Movimento 5 stelle (con il 38,3% di donne elette, e una selezione svoltasi online tramite votazione degli iscritti) e dal PD (il 37,9%, ben 156 donne su 299 presenti in Parlamento). Questi due partiti hanno espresso, congiuntamente, il 72,9% delle parlamentari della XVII legislatura. Il Popolo della Libertà e la Lega Nord hanno eletto, nei rispettivi gruppi parlamentari, solo il 19,4% e il 13,9% di membri di sesso femminile. Nella XVIII legislatura è emerso un notevole, e pregevole, allineamento dei dati dei diversi schieramenti politici: la componente femminile all'interno dei partiti maggiormente rappresentati in Parlamento supera stabilmente il 30% (Movimento 5 stelle 39,3%; Forza Italia 34,9%; Partito Democratico 33,9%; Lega 30,8%; Fratelli d'Italia 30,3%). Con riferimento ai dati della XVII legislatura: F. DE LUCIA, *Il Parlamento 2013: nuovo e al femminile*, in L. DE SIO, M. CATALDI, F. DE LUCIA (a cura di), *Dossier CISE, n. 4. Le Elezioni Politiche 2013*, CISE, Roma, 2013, pp. 137-140, disponibile online all'indirizzo https://cise.luiss.it/cise/wp-content/uploads/2013/05/DCISE4_137-140.pdf

⁹² Un ampio approfondimento sul tema è disponibile in: B. CARAVITA (a cura di), *Le elezioni del Parlamento europeo del 2014*, Jovene, Napoli, 2015. A cura dello stesso A. si segnalano analisi analoghe relative alle elezioni del 2009 e del 2004.

Anche con riferimento alle elezioni europee, quindi, il legislatore ha inteso operare sia dal punto di vista delle preferenze di genere, sia da quella delle quote di lista⁹³. In questo caso, in effetti, l'introduzione del 2014 delle misure di promozione della parità di genere ha portato a risultati immediatamente evidenti⁹⁴. Se si considerano infatti le ultime quattro legislature europee, si registra una notevole discontinuità, in termini di rappresentanza di genere, in corrispondenza dell'impiego della nuova disciplina elettorale.

Legislatura (anno)	Parlamentari Europei	Uomini	Percentuale	Donne	Percentuale
VI - 2004	78	63	81,8%	15	19,2%
VII - 2009	73 ⁹⁵	58	79,2%	15	20,8%
VIII - 2014	73	45	61,6%	28	38,4%
IX - 2019	76 ⁹⁶	46	60,5%	30	39,5%

Nel corso delle ultime tornate elettorali il numero di Parlamentari Europee è esattamente raddoppiato, passando dalle 15 del 2004 alle 30 del 2019. Questo incremento coincide proprio con la prima applicazione della riforma elettorale, con la componente femminile che ha raggiunto il 38,4%, superando per la prima volta la media degli Stati UE, attestatasi al 37,3%⁹⁷.

In questo caso, dunque, sembra possibile affermare che l'introduzione, per via legislativa, di strumenti di promozione della parità di genere nell'accesso alla carica di Parlamentare europeo abbia ottenuto chiari effetti positivi⁹⁸.

⁹³ L'articolo 13, primo comma, legge 24 gennaio 1979, n.18, come modificata dalla legge 22 aprile 2014, n. 65, stabilisce che la sanzione prevista in caso di mancato rispetto delle prescrizioni relative alla rappresentanza di genere nelle liste non sia quella dell'inammissibilità, ma quella dell'eliminazione dalla lista dei candidati appartenenti al genere più rappresentato, fino al raggiungimento della parità. Tuttavia, la lista non è ammessa se, a seguito della cancellazione delle candidature eccedenti, contenga un numero di candidati inferiore al minimo prescritto.

⁹⁴ I dati, con un interessante confronto con tutti gli altri Paesi dell'Unione, sono reperibili online all'indirizzo: <https://epthinktank.eu/2014/11/26/european-parliament-facts-andfigures/9-women-meps-by-ms/>

⁹⁵ Il numero di parlamentari, inizialmente pari a 72, è stato aumentato a 73 il 1° dicembre 2011 con l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, relativamente a questo ambito.

⁹⁶ Il numero dei membri è stato aumentato a 76 nel febbraio 2020, a seguito dell'uscita del Regno Unito dall'Unione Europea. Il 1° febbraio 2020 sono stati dunque proclamati eletti Sergio Berlato (Fratelli d'Italia, gruppo ECR), Salvatore De Meo (Forza Italia, gruppo PPE) e Vincenzo Sofo (Lega, gruppo ID).

⁹⁷ La marcata disparità interna ai Paesi UE in merito all'uguaglianza di genere è testimoniata dal fatto che, nel 2014, ben otto Stati hanno espresso almeno il 50% di parlamentari europei di sesso femminile (Malta, Finlandia, Irlanda, Croazia, Estonia, Lettonia, Austria e Svezia), mentre in tre casi non si è giunti nemmeno al 20% degli eletti (Ungheria, Lituania e Repubblica di Cipro).

⁹⁸ Le innovazioni di cui alla legge 22 aprile 2014, n. 65 hanno comportato un netto incremento della rappresentanza di genere all'interno della componente italiana del Parlamento Europeo (dal 20,8% al 38,4%). Va tuttavia considerato che un fenomeno analogo si è verificato con le elezioni parlamentari del 24 e 25 febbraio 2013, in cui la componente femminile all'interno delle Camere è passata dal 20% al 30% in assenza di strumenti legislativi a tal fine individuati. È

La concisa panoramica della normativa elettorale nazionale ed europea consente di affermare che, in linea di principio, la legislazione regionale prevede misure meno incisive in merito alla promozione della parità di genere nell'accesso alle cariche elettive, salvo alcune significative eccezioni.

Dal punto di vista dei risultati elettorali, invece, le elezioni europee rappresentano l'esempio migliore di come, attraverso interventi normativi indirizzati in tal senso, sia possibile stimolare una maggiore rappresentanza di genere nelle assemblee elettive. Gli esempi nazionali e regionali, salvo alcune realtà virtuose, presentano ancora rilevanti criticità nel riuscire a rimuovere gli ostacoli che impediscono una piena partecipazione femminile alla vita politica del Paese.

6. Conclusioni. Un percorso ancora incompiuto: quali prospettive di miglioramento?

Esaminata la normativa regionale e nazionale relativa alla promozione della parità di accesso alle cariche elettive ed analizzati i risultati delle elezioni regionali del 2020, è ora possibile formulare alcune considerazioni finali.

Gli sforzi delle istituzioni hanno portato, nel corso degli ultimi anni, ad un generale riconoscimento normativo degli strumenti a tal fine indirizzati, quali le quote di genere e la doppia preferenza di genere⁹⁹, seppur con contenuti tra loro assai diversificati.

Dal punto di vista dei risultati elettorali, inoltre, le differenze appaiono ancor più marcate; come riportato in precedenza, le elezioni regionali del 2020 hanno evidenziato una profonda disparità tra le diverse realtà territoriali in merito alla partecipazione di genere, all'interno di un contesto che rimane, a parere di chi scrive, generalmente insoddisfacente.

Sembra possibile poter affermare, a fronte dei dati raccolti, che le disposizioni normative in vigore non si siano dimostrate abbastanza incisive per operare un'effettiva promozione della parità di accesso alle cariche elettive, almeno in ambito regionale. Considerazioni analoghe, seppur meno severe, potrebbero essere poste nei confronti nella legislazione nazionale, che ha introdotto opportuni strumenti in questo senso all'interno delle recenti riforme elettorali, senza aver tuttavia ottenuto risultati decisivi: il fatto che nella XVIII legislatura si sia raggiunta per la prima volta nella storia repubblicana una quota femminile

possibile ipotizzare, dunque, che l'ottimo risultato delle elezioni europee del 2014 sia dovuto anche ad una maggiore consapevolezza delle questioni di genere a livello sociale e all'interno della classe politica.

⁹⁹ I due istituti sono tra di loro legati, in quanto la doppia preferenza di genere perderebbe di significato senza un certo numero di donne all'interno delle liste elettorali, mentre la previsione di una quota di genere all'interno di liste bloccate, senza la possibilità di esprimere preferenze, farebbe ricadere la conseguenza dell'eventuale elezione di una certa quota di donne sulle scelte operate dai partiti in sede di composizione delle liste stesse. State questo legame, va sottolineata la loro differente natura: *“la riserva di quote di candidati costituisce un obbligo a carico dei presentatori della lista, mentre la doppia preferenza di genere è una facoltà riconosciuta all'elettore, che ben potrebbe non avvalersene, esprimendo una sola preferenza o non esprimendone alcuna”* M. COSULICH, *Parità di genere e legislazione elettorale*, cit., p. 195.

del 30% all'interno delle Camere va certamente accolto con entusiasmo, ma ciò non può essere considerato il raggiungimento dell'obiettivo.

La realtà più promettente da questo punto di vista è rappresentata senza dubbio dalle elezioni europee, in cui la rappresentanza femminile sfiora il 40%, in linea con i dati delle regioni più virtuose.

Tralasciando quei fattori di carattere sociale e politico che esulano dall'ambito strettamente giuridico, è possibile chiedersi se esistano, nella legislazione elettorale per l'elezione dei parlamentari europei e in quella delle regioni più attente alle questioni di genere, elementi ulteriori o differenti rispetto alla normativa nazionale e delle altre realtà regionali.

La comparazione delle leggi elettorali consente di evidenziare una correlazione tra i migliori risultati elettorali in senso di partecipazione femminile e la presenza, accanto alle quote di lista¹⁰⁰ della necessaria alternanza di genere tra i candidati che compongono le liste stesse. Questo accorgimento consente di evitare che le candidature di sesso femminile vengano posizionate nella parte finale delle liste elettorali, riducendone notevolmente le possibilità di elezione. Un'ulteriore misura potenzialmente rilevante sarebbe l'introduzione di una quota di genere per i capilista circoscrizionali (prevista oggi all'art. 1, comma 10, lett. e della legge 3 novembre 2017, n. 165). Ciò assumerebbe specifico rilievo nel caso in cui la legge elettorale prevedesse collegi relativamente ristretti, o che assegnino, in ogni caso, un numero limitato di seggi: risulta assai plausibile in questo contesto che, per molte liste, risulti eletto il solo capolista. Sarebbe pertanto opportuno immaginare meccanismi che impediscano che questi siano in larga maggioranza di un solo genere¹⁰¹.

A fronte dei risultati raccolti, dunque, la sola previsione della doppia preferenza di genere e di una generica quota di lista, non appare oggi sufficiente per garantire il rispetto degli obblighi costituzionali di promozione della parità di accesso alle cariche elettive.

Sarebbe quindi auspicabile l'adeguamento delle leggi regionali, ma anche di quella nazionale -destinata in ogni caso ad essere rivista, a seguito del referendum costituzionale del 2020¹⁰²- alle disposizioni contenute

¹⁰⁰ In ogni caso preferibili nella formulazione di piena parità di genere, arrotondata all'unità, invece che nella più tenue previsione di una quota massima del 60% o dei due terzi per il genere più rappresentato.

¹⁰¹ Il discorso in esame appare particolarmente significativo con riferimento alla mutata composizione numerica della Camera e, soprattutto, del Senato.

¹⁰² Tra le numerose riflessioni dottrinali in merito alla necessità di operare una riforma elettorale a seguito della riduzione del numero dei parlamentari cfr. M. VOLPI, *La riduzione del numero dei parlamentari e il futuro della rappresentanza*, in *Costituzionalismo.it*, fasc.1/2020, pp. 65 ss.; F. PACINI, *Le conseguenze della riduzione del numero dei parlamentari sul sistema elettorale*, in E. ROSSI, (a cura di), *Meno parlamentari, più democrazia?*, Pisa University press, Pisa, pp. 107 ss.; G. PASSERELLI, *La riduzione della grandezza dell'Assemblea parlamentare e la rappresentanza territoriale in Italia: il ruolo della circoscrizione elettorale*, in *Federalismi.it*, 15 aprile 2020; D. E. TOSI, *La rappresentanza territoriale nel sistema parlamentare italiano dal disegno del Costituente al presente processo di riforma: quali prospettive dopo il referendum?*, in *Federalismi.it*, fasc.27/2020, pp. 166-203; A. D'ANDREA, *Dopo il "taglio" dei parlamentari*, in *laCostituzione.info*, 22 settembre 2020; B. CARAVITA, *possibili interventi istituzionali dopo il voto referendario*, in *Federalismi.it*, 23 settembre 2020; S. CURRERI, *Il collegio uninominale come "terza via" tra liste bloccate e voto di preferenza*, in *laCostituzione.info*, 1° ottobre 2020. Per un'approfondita analisi dei profili giuridici connessi alla riforma

nella normativa delle regioni che hanno dato maggiormente prova di riuscire a promuovere l'elettorato passivo femminile; in particolare, come detto, liste composte in modo paritario da uomini e donne con la necessaria alternanza di genere tra candidati, la doppia preferenza di genere e l'eventuale quota di genere anche per i capilista nelle varie circoscrizioni¹⁰³.

Non va però commesso l'errore di ritenere che l'unico fattore che determini l'esito delle consultazioni elettorali, in questo contesto, sia rappresentato dalla tenuità degli strumenti legislativi utilizzati. Va sempre tenuta in debita considerazione l'esistenza di elementi ulteriori rispetto alla normativa elettorale, che prescindono da essa e risiedono in ambito sociale e politico¹⁰⁴. In particolare, si pensi alla diffusa ritrosia delle donne nell'intraprendere la carriera all'interno di un partito, dovuta anche al permanere di deprecabili pressioni e dinamiche sociali che ne scoraggiano la partecipazione attiva e l'impegno politico. Inoltre, il confronto elettorale, sempre più aspro e improntato alla denigrazione personale dell'avversario invece che al serio e rispettoso confronto tra posizioni contrapposte¹⁰⁵, dimostra spesso una veemenza

costituzionale si vedano i pregevoli interventi contenuti nell'indagine conoscitiva della Camera dei deputati svolta nel corso dell'istruttoria sulla proposta di legge A.C. 1585 tra il 21 marzo e il 3 aprile 2020, disponibile online all'indirizzo https://www.camera.it/leg18/203?idLegislatura=18&idCommissione=&tipoElenco=indaginiConoscitiveCronologico&annoMese=&breve=c01_riduzione&calendario=false&soloSten=false.

¹⁰³ Il discorso in esame presuppone che venga mantenuto in vigore l'attuale sistema elettorale. L'adozione di modelli elettorali differenti comporterebbe evidentemente la necessità di elaborare soluzioni normative alternative. Sul tema, suggerendo l'ipotesi di introdurre un sistema maggioritario a collegi uninominali, in grado di "avvicinare gli elettori all'eletto", imporre "ai partiti una migliore selezione delle candidature" e annullare "la competizione all'interno del partito, con conseguente riduzione delle spese elettorali dei candidati": S. CURRERI, *Il collegio uninominale come "terza via" tra liste bloccate e voto di preferenza*, cit. Con riferimento alle candidature femminili nei collegi uninominali, tuttavia, si segnala il prezioso contributo di Virgilia Fogliame: analizzando le elezioni politiche della XVIII legislatura, il confronto tra le candidature di entrambi i sessi e il loro posizionamento nei collegi considerati 'certi', 'in bilico' o 'persi' dai partiti politici dimostra chiaramente come vi sia una tendenza a candidare le donne in collegi incerti, o senza realistiche possibilità di vittoria. V. FOGLIAME, *La parità di genere nella legge elettorale e il ruolo dei partiti politici*, cit., p. 137.

¹⁰⁴ Un prezioso contributo sul tema dell'analisi degli interventi normativi volti alla promozione della parità di genere è fornito dagli approfondimenti di diritto pubblico comparato. Lo studio delle soluzioni adottate all'estero, rapportato all'analisi dei risultati elettorali, dimostra l'importanza capitale dei fattori sociali e politici in quest'ambito, per cui vi sono Paesi in cui la rappresentanza di genere viene raggiunta senza particolari strumenti normativi per incoraggiarla (es. Islanda, Svezia, Finlandia e Danimarca). Al tempo stesso è possibile evidenziare come, ove questo traguardo sociale non sia ancora stato raggiunto, le scelte adottate dalla legislazione elettorale possono rappresentare un valido strumento di promozione della parità di genere. Con un esame della disciplina elettorale comparata in materia di promozione della rappresentanza di genere: E. IMPARATO, *La rappresentanza di genere tra sistemi elettorali, giurisprudenza costituzionale e modelli socio-culturali di 'effettiva uguaglianza'*, in *Rivista AIC*, n.2/2018, pp. 20 ss.. Un'analisi assai approfondita del tema è contenuta in M. TREMBLAY, *Women in Legislative Representation: Electoral Systems, Political Parties, and Sex Quotas*, Palgrave Macmillan ed., 2012. L'autore opera una comparazione tra sistemi maggioritari (pp. 23-112), proporzionali (pp. 113-178) e misti (pp. 179 ss.), giungendo alla conclusione che tendenzialmente il sistema proporzionale sia quello maggiormente indicato per la promozione della parità di accesso alle cariche elettive. Con le medesime conclusioni: P. NORRIS, *Electoral Engineering. Voting Rules and Political Behavior*, Cambridge University Press, Cambridge, 2004, spec. pp. 187-190; R. ROSE (a cura di), *International Encyclopedia of Elections*, Voce *Women: Representation and Electoral Systems*, Macmillan, London, 2000, pp. 348 ss.. Sul tema, in maniera esaustiva, cfr. InterParliamentary Union, *Women in parliament 2016*, disponibile online all'indirizzo <http://archive.ipu.org/pdf/publications/WIP2016e.pdf>; con dati aggiornati al 2019 all'indirizzo <http://archive.ipu.org/wmn-e/classif.htm#1>.

¹⁰⁵ Colgono nel segno e rimangono estremamente attuali le considerazioni di Lippolis e Pitruzzella in V. LIPPOLIS, G. PITRUZZELLA, *Il bipolarismo conflittuale: il regime politico della seconda repubblica*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2007.

particolare (e connotata da toni assai volgari), proprio nei confronti degli esponenti politici di sesso femminile. Infine, gli stessi partiti hanno dato spesso prova di non garantire un adeguato rispetto della parità di genere nelle proprie dinamiche interne, scoraggiando ulteriormente le donne dall'impegno nelle attività politiche¹⁰⁶.

Per incidere in questi ambiti non ci si può affidare allo strumento legislativo¹⁰⁷, se non nell'ottica di promuovere un modello di comportamento rispettoso della dignità della donna, nonché per riequilibrare le disuguaglianze nell'ambito dell'accesso alle cariche elettive.

Per operare un vero cambiamento servirebbe una effettiva, profonda e intensa opera di riforma sociale e culturale, per fare il modo che l'obiettivo della parità di genere venga raggiunto spontaneamente, e con esso una tendenziale parità di rappresentanza, arrivando quindi ad un livello tale di eguaglianza¹⁰⁸ per cui non sia più necessario imporre per legge determinati correttivi per incentivare la rappresentatività di genere, ma che accada naturalmente, senza alcun bisogno di interventi del legislatore. In altri termini, il fine ultimo della normativa volta alla promozione della parità di accesso alle cariche elettive è proprio quello di rendere sé stessa, nel lungo periodo, inutile¹⁰⁹; ma, fino al raggiungimento di questo obiettivo, gli interventi in questo senso vanno incentivati e migliorati.

¹⁰⁶ “Se si vuole affrontare il problema della selezione delle candidature in modo serio e completo, si deve intervenire legislativamente perché essa sia il risultato di un processo democratico all'interno delle forze politiche, anziché il frutto di metodi opachi e autoritari. È l'annoso problema della democrazia all'interno dei partiti che va risolto sviluppando quel ‘metodo democratico’ cui fa riferimento l'art. 49 Cost. in modo più incisivo di quanto finora accaduto”. S. CURRERI, *Il collegio uninominale come “terza via” tra liste bloccate e voto di preferenza*, cit. Cfr. V. FOGLIAME, *La parità di genere nella legge elettorale e il ruolo dei partiti politici*, cit., pp. 138 ss.; G. CERRINA FERONI, *Democrazia nei partiti e pari opportunità. Una rassegna comparata*, in S. MERLINI (a cura di), *La democrazia dei partiti e la democrazia nei partiti*, Passigli Editore, Firenze, 2009, pp. 157-210.

¹⁰⁷ Cosulich parla di un “*crinale sottile*” nel quale il legislatore è tenuto ad operare, in quanto non può né spingersi fino al garantire i risultati elettorali imponendo una determinata rappresentanza di genere, né tacere sul merito, in quanto è a lui affidato un preciso compito di promozione della parità di accesso alle cariche pubbliche. In questo quadro, dunque “*appaiono assai limitate le soluzioni costituzionalmente legittime a disposizione del legislatore per attuare il principio in discorso*”. E proprio per questo è importante individuare quegli strumenti che riescano a garantire, nella legalità costituzionale, i migliori risultati nel campo della promozione della parità di genere. M. COSULICH, *Parità di genere e legislazione elettorale*, cit., pp. 199.

¹⁰⁸ Coglie perfettamente il concetto, parlando di un superamento della ‘parità’ (imposta o incentivata) per giungere ad una (spontanea) eguaglianza: M. F. MONTEROSSO, *Quote di genere, libertà e diritti: verso l'eguaglianza, oltre la parità*, in B. PEZZINI, A. LORENZETTI (a cura di), *70 anni dopo tra uguaglianza e differenza: una riflessione sull'impatto del genere nella Costituzione e nel costituzionalismo*, cit., pp. 127-138.

¹⁰⁹ Tale finalità è quella propria delle *affirmative actions* negli USA: divenire superflue dopo un certo lasso di tempo. Cfr. J. HOFF, *Law, Gender, and Injustice: A Legal History of U.S. Women*, New York Univ Pr, 1991; R.L. BERKELEY, *Gender based affirmative action: a journey that has only just begun*, *Urban Law Annual Journal of Urban and Contemporary Law*, Vol. 50, Gennaio 1996, pp. 353-368; J. RUBENFELD, *Affirmative Action*, *The Yale Law Journal*, Vol. 107, n.2/1997, pp. 427-472.