

ATTI DEL CONVEGNO

GENDER EQUALITY AND
WOMEN'S EMPOWERMENT

Strategie normative per l'eguaglianza di genere

Cagliari, 22-23 novembre 2024

Organizzato dall'Università degli Studi di Cagliari
(Dipartimento di Giurisprudenza)

*a cura di Stefano Aru – Alessandra Camedda – Stefania Cecchini –
Anna Maria Mandas – Marianna Rinaldo*

EDITORIALE SCIENTIFICA
NAPOLI MMXXV

La pubblicazione è stata realizzata nell'ambito del Progetto "Start-Up" (DM 737/2021): "Strumenti normativi per il contrasto alle discriminazioni di genere". Linea d'intervento "Iniziative di ricerca interdisciplinare su temi di rilievo trasversale per il PNR" (CUP F25F21002720001), coordinato dalla prof.ssa Anna Maria Mandas e finanziato dall'Unione europea - NextGenerationEU - Missione 4 - Componente 1.



Tutti i diritti sono riservati

© 2025 Editoriale Scientifica srl
Via San Biagio dei Librai 39
Palazzo Marigliano
80138 Napoli

ISBN: 979-12-235-0486-4

INDICE

<i>Prefazione</i>	7
<i>Stefano Aru, Alessandra Camedda, Stefania Cecchini, Anna Maria Mandas, Marianna Rinaldo</i>	

CAPITOLO I – Alle radici delle discriminazioni di genere

MARIA VIRGINIA SANNA, <i>Giulia Maggiore figlia di Cesare Augusto: la condanna, il diritto e l'arbitrio del potere</i>	13
MARIA FEDERICA MEROTTO, <i>Il mancato diritto al pagamento della prostituta: una discriminazione nella discriminazione?</i>	59
BENEDETTO MONTELEONE, <i>Alle origini della mater tutrice a Roma: la regula di Nerazio</i>	81

CAPITOLO II – Genere e rappresentanza

STEFANIA CECCHINI, <i>Il divario di genere nella rappresentanza politica quale problema sistemico</i>	107
VIRGILIA FOGLIAME, <i>Rappresentanza e genere nelle Istituzioni</i>	151

CAPITOLO III – Genere e famiglia

ALESSANDRA LEUZZI, <i>Famiglia e mutamenti sociali. Riflessioni tra passato e presente</i>	179
JESSICA MINEO, <i>L'eguaglianza morale e giuridica dei coniugi e i suoi riflessi nella fase patologica del rapporto</i>	205
MARIANNA RINALDO, <i>L'attribuzione del cognome materno: la fine di una diseguaglianza?</i>	217

CAPITOLO IV – Genere ed economia

MARIA LUISA CAVINA e FLAMINIA MONTEMAGGIORI, <i>Gender gap assicurativo nelle conoscenze e nei ruoli familiari e sociali: stato dell'arte e prospettive di sviluppo</i>	241
STEFANIA CAVALIERE, <i>Il gender equality plan come strumento di monitoraggio e attuazione delle politiche di genere</i>	247
ALESSANDRA CAMEDDA, <i>Il divario di genere nella previdenza complementare</i>	257

CAPITOLO V – Tavola rotonda Dottorandi di ricerca

SILVIA USALA, <i>Donne di condizione paraservile e unioni miste</i>	287
FABRIZIO DEMARTIS, <i>Sistemi automatici di riconoscimento facciale e discriminazioni di genere</i>	303
PAOLA GALATÀ, <i>Gli ordini di protezione contro gli abusi familiari. Il contrasto alla violenza domestica tra l'intenzione legislativa e i limiti applicativi</i>	311
RICCARDO LAZZARDI, <i>Gli algoritmi al confronto con la parità di genere</i>	321
FEDERICA PES, <i>L'impatto di genere nella copertura assicurativa della non autosufficienza</i>	333
MICHELA PINNA, <i>La trasparenza retributiva nella Direttiva (UE) 2023/970. Una strategia normativa per l'effettività del principio di eguaglianza di retribuzione tra uomo e donna</i>	349
ELEONORA PINTUS, <i>Il principio della parità di genere come pilastro evolutivo della protezione internazionale: la pronuncia strategica della Corte di Giustizia UE nella Causa C-646/21</i>	365
VALERIA CANNAS, <i>La risposta del sistema penale alla violenza di genere: tra repressione e prevenzione</i>	387

CAPITOLO VI – Tavola rotonda Attori istituzionali

GEMMA DEMURO, <i>Intervento</i>	399
ROSANNA MURA, <i>Intervento</i>	405

APPENDICI

APPENDICE A: <i>Genere e rappresentanza</i>	413
APPENDICE B: <i>Genere e famiglia</i>	423
APPENDICE C: <i>Previdenza privata al femminile</i>	435

RAPPRESENTANZA E GENERE NELLE ISTITUZIONI

SOMMARIO: 1. Note introduttive: evoluzione del quadro normativo di riferimento e il contributo della Corte costituzionale. – 2. Autonomie e parità di genere. – 2.1 *Segue*: resistenze incostituzionali e parametro interposto. – 3. Il ruolo dei partiti e il rendimento delle formule paritarie.

1. *Note introduttive: evoluzione del quadro normativo di riferimento e il contributo della Corte costituzionale*

Interrogarsi sul rendimento delle misure legislative di riequilibrio della rappresentanza impone una contestuale riflessione relativa al sistema dei partiti, considerato il ruolo di primario rilievo assunto dagli stessi in chiave di partecipazione democratica, che li vede impegnati nella strutturazione della competizione politica e delle campagne elettorali, nonché nella selezione del personale politico¹. Tale ultimo aspetto, ossia

¹ E, non da ultimo, nelle dinamiche della forma di governo: sul punto, cfr. S. STAIANO, *Prolegomeni minimi ad una ricerca forse necessaria su forma di governo e sistema dei partiti*, in *Federalismi.it*, 2012, p. 4: “[...] nelle disposizioni costituzionali sulla forma di governo può ravvisarsi, invero, la radice di una *fattispecie astratta a formazione progressiva*, formazione nella quale i partiti politici intervengono [...] come produttori di norme convenzionali, che valgono a definire, in maniera più ravvicinata e specifica, la disciplina del sistema di relazione tra gli organi costituzionali; e poiché in tale sistema di relazioni consiste il concetto stesso di forma di governo, i partiti, attraverso la produzione di norme convenzionali, determinano in via diretta la forma di governo nei suoi tratti essenziali” (corsivo non testuale). Sull’importanza del ruolo dei partiti politici nel circuito della rappresentanza politica, cfr. *ex aliis* P. VIRGA, *I partiti nell’ordinamento giuridico*, Milano, Giuffrè, 1948; M.A. CATTANEO, *Il partito politico nel pensiero dell’Illuminismo e della rivoluzione francese*, Milano, Giuffrè, 1964; V. CRISAFULLI, *I partiti nella Costituzione*, in *Jus*, 1969, p. 3 ss.; C. ESPOSITO, *I partiti nella Costituzione italiana*, in *ID.*, *La Costituzione italiana. Saggi*, Padova, Cedam, 1954, p. 215 ss.; C. MORTATI, *Note introduttive ad uno studio sui partiti politici nell’ordinamento italiano*, in *Scritti giuridici in memoria di V.E. Orlando*, Padova, Cedam, vol. II, 1957 (ora in *Raccolta di scritti*, Milano, Giuffrè, vol. III, 1972, p. 355 ss.); M. DUVERGER *Les partis politiques*, III ed., Parigi, 1958, trad. it., *I partiti politici*, Milano, Edizioni di Comunità, 1961; P.

le modalità attraverso le quali, in concreto, i partiti politici definiscono le scelte dei propri candidati risulta, in qualche misura, inscindibilmente collegato al rendimento delle regole elettorali paritarie introdotte a tutti i livelli di governo. L'analisi del rapporto "causa-effetto" che intercorre tra i due termini considerati (selezione-rendimento) costituisce il focus del presente contributo, tentando di dimostrare come le scelte assunte dalla componente partitica abbiano inciso, in misura rimarchevole, sullo scenario rappresentativo femminile.

È noto come soluzioni normative di riequilibrio del circuito rappresentativo, in realtà, siano state messe a fuoco piuttosto tardi nel panorama legislativo italiano, considerato che nell'impianto normativo della legge 21 dicembre 2005 n. 270 non vi era traccia di norme tese a disciplinare la parità di genere, ad eccezione di una sommaria indicazione contenuta nella normativa relativa al Senato, secondo cui il sistema elettorale doveva favorire "l'equilibrio della rappresentanza tra donne e uomini" (art. 2, d.lgs. 20 dicembre 1993, n. 533), unitamente alla radicale assenza di specifici vincoli di stampo paritario imposte alle segreterie dei partiti in relazione alla fase concernente la composizione delle liste².

L'assenza di procedure idonee a ristabilire l'equilibrio di genere ha costituito una lacuna che ha interessato il sistema elettorale nazionale per diverse elezioni politiche, finché non vi è stata l'irruzione di un

RIDOLA, voce *Partiti politici*, in *Enc. dir.*, vol. XXXII, Milano, Giuffrè, 1982, p. 66 ss. Tra gli studi più recenti, si v. P. MARSOCCI, *Sulla funzione costituzionale dei partiti e delle altre formazioni politiche*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2012; S. STAIANO (a cura di), *Nella rete dei partiti. Trasformazione politica, forma di governo, network analysis*, Napoli, Jovene Editore, 2014; F. SCUTO, *La democrazia interna dei partiti: profili costituzionali di una transizione*, Torino, Giappichelli, 2017.

² Per garantire la rappresentanza di genere, in dottrina si sottolineava da tempo la necessità di introdurre, in relazione alle liste bloccate, il meccanismo dello "zipper system", ossia la candidatura alternata di uomini e donne. Sul punto, cfr. G. MOSCHELLA, *Sistemi elettorali e rappresentanza di genere*, in A. FALCONE (a cura di), *Verso una democrazia paritaria. Modelli e percorsi per la piena partecipazione delle donne alla vita politica e istituzionale*, Milano, Giuffrè, 2011, p. 93. Sul versante regionale, i vantaggi di tale sistema sono stati altresì evidenziati da E. CATELANI, *La legislazione elettorale regionale con riferimento al principio delle pari opportunità*, in P. CARETTI (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 2005. I nuovi Statuti regionali*, Torino, Giappichelli, 2006, p. 155 ss. e da F. PASTORE-S. RAGONE, *Voto di preferenza e rappresentanza di genere nella legislazione elettorale regionale*, in <http://amministrazioneincammino.luiss.it/app/uploads/2010/04/ragone.pdf>.

altro attore che, a distanza di quasi dieci anni dall'entrata in vigore della l. n. 270/2005, ha contribuito in maniera decisiva a restringere il campo della produzione normativa da parte della componente partitica, ossia la Corte costituzionale³. Con la sentenza n. 1 del 13 gennaio 2014⁴, infatti, la Corte ha dichiarato l'illegittimità parziale della legge in parola – con specifico riferimento al premio di maggioranza e al voto di lista – sostituendo pertanto un “modellamento esclusivamente legislativo e convenzionale” della forma di governo con un “modellamento giurisdizionale”, inaugurando un “processo di espansione del giudicato costituzionale”⁵ attraverso una discutibile forzatura dei confini della propria competenza⁶.

³ Sul pieno ingresso della Corte nell'agone politico, si v. S. STAIANO, *La vicenda del giudizio sulla legge elettorale: crisi forse provvisoria del modello incidentale*, in *Rivista AIC*, 2014, p. 5 ss.; ID., *Normatività e dintorni. Riflessioni sull'incertezza delle regole dal punto di vista costituzionale*, in *Dir. soc.*, 2015, p. 697.

⁴ Per un commento, cfr. *ex plurimis*, G. SERGES, *Spunti di giustizia costituzionale a margine della declaratoria di illegittimità della legge elettorale*, in *Rivista AIC*, 2014, p. 1 ss.; R. DICKMANN, *La Corte dichiara incostituzionale il premio di maggioranza e il voto di lista e introduce un sistema elettorale proporzionale puro fondato su una preferenza*, in *Federalismi.it*, 2014, p. 1 ss.; G. AZZARITI, *Ragionevolezza scopo e valore della legge elettorale*, in *Costituzionalismo.it*, gennaio 2014; L. TRUCCO, *Il sistema elettorale “Italicum-bis” alla prova della sentenza della Corte costituzionale n. 1 del 2014 (atto secondo)*, in *Consulta OnLine*, 2015, p. 285 ss.; A. D'ANDREA, *La “riforma” elettorale “imposta” dal giudice costituzionale al sistema politico e l'esigenza di “governabilità” dell'ordinamento*, in *Giur. cost.*, 2014, p. 38 ss.; STAIANO, *La vicenda del giudizio sulla legge elettorale: crisi forse provvisoria del modello incidentale*, cit.

⁵ S. LIETO, *Giudizio costituzionale incidentale. Adattamenti, contaminazioni, trasformazioni*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2018, p. 132; nonché S. STAIANO, *La forma di governo nella Costituzione come norma e come processo*, in F. MUSELLA (a cura di), *Il Governo in Italia. Profili costituzionali e dinamiche politiche*, Bologna, Il Mulino, 2019, spec. p. 51. Sul “crescente protagonismo delle corti costituzionali in ambito elettorale”, in una prospettiva comparata, cfr. G. DELLEDONNE, *La legislazione elettorale come campo di tensione fra parlamenti e corti: riflessioni comparatistiche*, in *DPCE online*, 2019, p. 2869 ss.

⁶ Come noto, nelle strettoie del sindacato di costituzionalità rientrano, *ex aliis*, le leggi elettorali, che confluiscono pertanto nelle c.d. “zone franche” o “zone d'ombra” della giustizia costituzionale. Sulla distinzione di tali concetti, tendenzialmente sovrapposti in dottrina, si v. A. PIZZORUSSO, *“Zone d'ombra” e “zone franche” della giustizia costituzionale italiana*, in A. D'ATENA (a cura di), *Studi in onore di Pierfrancesco Grossi*, Milano, Giuffrè, 2012, p. 1021 ss. In termini critici sulla scelta della Corte, rilevando l'eccessivo coinvolgimento della stessa nella “contingenza politica”, con conseguente rischio di una crisi di legittimazione, cfr. S. STAIANO, *Il giudizio sulla legge elettorale*

Coinvolta nel “rimaneggiamento” della formula elettorale, la Corte si è ritagliata, a tutti gli effetti, un ruolo decisivo nella struttura e nel funzionamento della forma di governo⁷. E, forse, in assenza di tale pronuncia, i tempi di attesa per la ridefinizione della legge elettorale sarebbero stati ancora più lunghi, in uno all’inserimento al suo interno di misure di riequilibrio della rappresentanza.

La legge n. 52 del 6 maggio 2015, infatti, ha inserito per la prima volta nel sistema elettorale nazionale misure di stampo paritario, seppur riferite soltanto alla Camera dei Deputati (sul presupposto che l’entrata in vigore del novellato impianto normativo avvenisse a riforma costituzionale compiuta)⁸: in particolare, nella prima versione del

come decisione politica, in *Federalismi.it*, 2017, p. 5 ss. Diametralmente opposta, invece, la riflessione di P. CARNEVALE, *La Corte vince ma (non sempre) convince. Riflessioni intorno ad alcuni profili della “storica” sentenza n. 1 del 2014 della Corte costituzionale*, in *Nomos. Le attualità del diritto*, 2013, spec. p. 8, condividendone la scelta in ragione della “evidente (ed esclusiva) necessità di assicurare il massimo rendimento possibile al principio di legittimità costituzionale. (...) Che i giudici di Palazzo della Consulta vi abbiano attinto (...) per consentire di vagliare una legge, come quella elettorale, che si atteggia a principale distributore di democrazia (...) non può che essere motivo per rallegrarsi. (...) Meglio avrebbe fatto la Corte a basare la propria decisione di ammissibilità solo sulla base di queste ultime ragioni, affermando in modo franco la parziale forzatura imposta dal rispetto di superiori interessi costituzionali, piuttosto che cimentarsi in più tortuosi e (a mio parere) poco convincenti tentativi di dimostrare la necessaria duplicità dei giudizi *a quo* e *ad quem* e con essa il pieno rispetto del nesso di incidentalità. In realtà quel pieno rispetto subisce un *vulnus*, ma si tratta di una lacerazione provvista di solida e robusta giustificazione”.

⁷ Ritiene “fortemente auspicabile” un “ritorno della giurisdizione costituzionale entro i confini dell’incidentalità”, seppur fortemente “irrealistico” a causa della incisiva “pressione del contesto politico”, S. STAIANO, *Il giudizio sulla legge elettorale come decisione politica*, in *Federalismi.it*, 2017, p. 11.

⁸ Come noto, il d.d.l. costituzionale recante “*Disposizioni per il superamento del bicameralismo paritario, la riduzione del numero dei parlamentari, il contenimento dei costi di funzionamento delle istituzioni, la soppressione del CNEL e la revisione del titolo V della parte II della Costituzione*”, approvato in via definitiva dalla Camera dei deputati nella seduta del 12 aprile 2016 e pubblicato nella G.U., Serie Generale, n. 88 del successivo 15 aprile è stato largamente bocciato dal corpo elettorale attraverso il referendum del 4 dicembre 2016, registrando il 40,89% dei consensi contro il 59,11% dei voti contrari. Sul tentativo di riforma del 2016 quale “progetto decisamente politico” che, per dimensione e contenuti, tendeva a collocarsi “al di fuori dell’art. 138 Cost., in cui lo scontro ed il dibattito hanno contenuti altamente politici, spostati su un piano di dialettica e personificazione politica piuttosto che

testo era previsto che in ogni lista bloccata, a pena di inammissibilità, nel complesso delle candidature circoscrizionali di ciascuna lista nessuno dei due sessi potesse “essere rappresentato in misura superiore al 50 per cento, con arrotondamento all’unità superiore” e che nella successione interna delle liste nei collegi plurinominali non potessero esservi “più di due candidati consecutivi nel medesimo sesso”.

Siffatta formula, tuttavia, mal si prestava a garantire le pari opportunità, considerato che l’inserimento in ordine consecutivo di due candidati del medesimo sesso (molto probabilmente uomini) all’interno della “lista bloccata” avrebbe determinato – in particolare nei collegi di dimensioni ridotte e nei partiti minori – una scarsa possibilità di elezione per i candidati appartenenti al genere femminile, in specie se collocati in posizioni successive alla seconda⁹. Il testo definitivo della legge 6 maggio 2015 n. 52, invece, si mostrava maggiormente idoneo a garantire lo svolgimento di competizioni paritarie, attraverso l’introduzione del meccanismo della doppia preferenza di genere (in uno alla previsione che, in ogni lista, i capilista dello stesso sesso non potessero essere più del 60 per cento del totale), e della regola concernente l’ordine alternato di genere tra i candidati all’interno delle liste.

Con la sentenza n. 35 del 2017, la Corte è intervenuta di nuovo a rimodellare il quadro normativo nei suoi connotati di fondo e nei dettagli, dichiarando l’illegittimità di alcune parti della legge in commento (seppur lasciando immutate le norme sull’equilibrio di genere)¹⁰.

giuridico-costituzionale”, cfr. A. LUCARELLI, *Il progetto politico della “grande” riforma renziana*, in A. LUCARELLI-F. ZAMMARTINO (a cura di), *La riforma costituzionale Renzi-Boschi. Quali scenari?*, Torino, Giappichelli, 2016, p. 6 ss.

⁹ Sul punto, cfr. G. MAESTRI, *L’ordinamento costituzionale italiano alla prova della democrazia paritaria*, Roma, Roma TrE-PRESS, 2018, p. 282.

¹⁰ Sull’intervento ablativo della Corte di cui alla sentenza n. 35 del 9 febbraio 2017, ove è stata dichiarata la parziale incostituzionalità della legge elettorale 52/2015 in riferimento al profilo relativo al ballottaggio e delle candidature multiple dei capilista, cfr. L. TRUCCO, “*Sentenza Italicum*”: *la Consulta tra detto, non considerato e lasciato intendere*, in *Consulta Online*, 2017, p. 149 ss.; S. CECCANTI, *I sistemi elettorali per le elezioni politiche dopo la 35/2017: una sentenza figlia del referendum, ma per il resto deludente per i proporzionalisti*, in *Federalismi.it*, 2017, p. 2 ss.; R. DICKMANN, *La Corte costituzionale trasforma l’Italicum in sistema elettorale maggioritario “eventuale” ma lascia al legislatore l’onere di definire una legislazione elettorale omogenea per le due Camere*, in *federalismi.it*, n. 4, 2017, p. 2 ss.; A. MORRONE, *Dopo la decisione sull’Italicum: il maggioritario è salvo, e la proporzionale non un obbligo*

È seguita l'approvazione della legge 3 novembre 2017 n. 165, che ha interessato anche la formula elettorale relativa al Senato: l'esito negativo del referendum del 4 dicembre 2016 ha reso necessario, infatti, l'introduzione di misure legislative elettorali paritarie, contemplate dalla legge n. 52/2015 soltanto con riguardo alla Camera dei deputati. La formulazione definitiva del testo – approvata dalla Camera il 12 ottobre e in via definitiva dal Senato il 26 ottobre 2017¹¹ – ripercorreva quindi parzialmente il solco tracciato dal legislatore statale del 2015, come testimonia la conservazione della regola dell'ordine alternato di genere fra i candidati nelle liste bloccate dei collegi plurinominali, nonché il rispetto della soglia massima di rappresentanza dello stesso genere pari al 60 per cento sia per i candidati nelle liste plurinominali e per i relativi capilista, sia per i collegi uninominali¹².

Sebbene la soluzione così prospettata non tendesse a porsi in contrasto con l'orientamento della Corte costituzionale consolidatosi in *subiecta materia* (coniugandosi, quindi, pienamente con i principi desumibili all'art. 51 della Carta), sarebbe stato preferibile, tuttavia, una riduzione della soglia massima di rappresentanza dello stesso genere pari al 50%, al fine di poter effettivamente garantire un pieno equilibrio di genere all'interno delle liste.

costituzionale, in www.forumcostituzionale.it, 2017, p. 1 ss.; P. PASQUINO, *La Corte decide di decidere ma non coglie la natura del ballottaggio (sentenza n. 35 del 2017)*, in *Quad. cost.*, 2017, p. 1 ss.; A. ALBERTI, *Discrezionalità del legislatore v. bilanciamento tra rappresentatività e governabilità. Una critica alla sent. n. 35 del 2017*, in www.forumcostituzionale.it, 2017, p. 1 ss.; A. RUGGERI, *La Corte alla sofferta ricerca di un accettabile equilibrio tra le ragioni della rappresentanza e quelle della governabilità. Un'autentica quadratura del cerchio, riuscita però solo a metà, nella pronunzia sull'Italicum*, in *Lo Stato*, 2017, p. 293 ss.

¹¹ A.P., XVII legislatura – Senato della Repubblica, disegni di legge e relazioni – n. 2941 (“*Modifiche al sistema di elezione della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica. Delega al Governo per la determinazione dei collegi elettorali uninominali e plurinominali*”).

¹² Il controllo del rispetto di tali vincoli – inseriti a pena di inammissibilità della lista – è affidato all'Ufficio centrale nazionale (per quel che concerne l'elezione della Camera dei Deputati) ed all'Ufficio centrale regionale (in riferimento all'elezione del Senato della Repubblica): nell'ipotesi di violazione delle prescrizioni suindicate, l'Ufficio centrale circoscrizionale è tenuto a provvedere inserendo direttamente nei posti rimasti vacanti nelle liste i candidati dello stesso sesso presenti nell'elenco dei candidati supplenti (cfr. art. 22, comma 1, n. 6-bis, d.P.R. n. 361 del 30 marzo 1957, così come modificato dall'art. 1, comma 14, lett. e) della legge 3 novembre 2017, n. 165).

2. Autonomie e parità di genere

Siffatte soluzioni, tuttavia, non hanno certo rappresentato una novità nel panorama legislativo italiano. Sul versante regionale, infatti, la legge statale 15 febbraio 2016 n. 20 ha previsto due differenti procedure per promuovere l'equilibrio di genere negli organi elettivi, declinabili sulla base dei diversi sistemi elettorali regionali¹³. Con riferimento alle Regioni che adottano leggi elettorali regionali che prevedano l'espressione di preferenze, è stata introdotta la c.d. "quota di lista", che prevede che in ciascuna lista i candidati siano presenti in modo tale che quelli dello stesso sesso non eccedano il 60% del totale; e la preferenza di genere, che prevede per l'elettore l'espressione di almeno due preferenze, di cui una riservata a un candidato di sesso diverso, pena l'annullamento delle preferenze successive alla prima. Nel caso in cui il sistema elettorale regionale preveda liste senza espressione di preferenze, la legge elettorale deve disporre l'alternanza tra i candidati di sesso diverso, in modo che i candidati appartenenti ad un sesso non eccedano il 60% del totale.

L'intervento di revisione del 2016 ha reso necessario il progressivo adeguamento della maggior parte delle Regioni ordinarie ai vincoli di riequilibrio imposti dal legislatore statale¹⁴ e, ad oggi, la maggior parte

¹³ Ad oggi, la legge-cornice statale in materia elettorale regionale è costituita dalla legge n. 165 del 2004 ("*Disposizioni di attuazione dell'articolo 122, primo comma, della Costituzione*"), modificata da ultimo con la legge n. 20 del 15 febbraio 2016 la quale, intervenendo sull'art. 4 della legge in commento, ha introdotto specifiche misure rivolte a garantire la parità di accesso negli organi elettivi, declinabili sulla base dei diversi sistemi elettorali regionali. La formulazione originaria dell'art. 4, lett. a) della legge-cornice attribuiva alle Regioni il compito di disciplinare con legge un sistema di elezione in grado di "assicurare la rappresentanza delle minoranze" e idoneo ad agevolare "la formazione di stabili maggioranze nel Consiglio regionale". L'assenza di richiami alla parità di genere, pertanto, ha condotto il legislatore verso un primo intervento di modifica, che tuttavia si è declinato, almeno inizialmente, in toni piuttosto moderati, imponendo soltanto che le scelte elettorali regionali dovessero essere orientate verso la "predisposizione di misure in grado di incentivare l'accesso del genere sottorappresentato alle cariche elettive" (cfr. art. 3, comma 1, legge n. 215 del 23 novembre 2012). Tale formula, evidentemente generica (in quanto carente sul versante relativo alla concreta individuazione della tipologia di "misure" da adottare), è stata sottoposta nuovamente a revisione attraverso la menzionata legge n. 20/2016 la quale, per contenuti e vincoli, ripercorre il solco tracciato dal legislatore campano nel 2009 (legge reg. n. 4/2009).

¹⁴ Atteso che la legge n. 20/2016 costituisce una legge statale "di principio" in materia concorrente.

delle stesse prevedono meccanismi tesi a garantire la parità di genere fissando soglie (minime o massime) di presenza di candidati dello stesso genere all'interno delle liste.

Tra le prime Regioni che hanno provveduto a modificare la propria legge elettorale si segnalano la Lombardia e il Lazio, mosse dall'urgenza di intervenire a causa del coinvolgimento delle stesse nelle consultazioni per il rinnovo degli organi elettivi previsto per il 2018.

Per quel che concerne lo scenario lombardo, occorre segnalare che il precedente impianto normativo (costituito dalla l. reg. 31 ottobre 2012, n. 17)¹⁵ prevedeva, per garantire la rappresentanza di genere, soltanto un vincolo gravante sulla formulazione delle liste provinciali plurinomiali (seppure rinforzato dall'inciso "a pena di esclusione"), ossia il rispetto dell'ordine alternato di genere tra i candidati¹⁶. Attraverso l'entrata in vigore della l. reg. n. 38 del 28 dicembre 2017, tale vincolo è stato ulteriormente rafforzato attraverso l'introduzione di una soglia massima di rappresentanza dello stesso sesso pari al 60%, in uno all'introduzione del meccanismo della doppia preferenza di genere¹⁷.

Simili procedure sono state introdotte anche dalla Regione Lazio, attraverso la modifica¹⁸ della propria legge elettorale n. 2 del 13 gennaio 2005 inserendo, tra i vincoli di stampo paritario, la doppia preferenza di genere¹⁹. Per quel che concerne l'equilibrio di genere nella composizione del Consiglio regionale, il novellato comma 2 dell'art. 3 della l.r. n. 2/2005 prevede che "in ogni lista circoscrizionale ognuno dei due sessi è rappresentato in misura pari al 50 per cento, pena l'invalidità della stessa. Se il numero dei candidati è dispari, ogni genere è rappresentato in numero non superiore di un'unità rispetto all'altro genere". La precedente formulazione del testo stabiliva che in ogni gruppo di liste nessuno dei due sessi potesse essere rappresentato in misura superiore ai due terzi dei candidati, e che ogni lista

¹⁵ Recante "Norme per l'elezione del Consiglio regionale e del Presidente della Regione".

¹⁶ Cfr. art. 1, comma 11, l. reg. 31 ottobre 2012, n. 17.

¹⁷ Art. 1, comma 1, lett. a) ed e) della l. reg. 28 dicembre 2017, n. 38.

¹⁸ Avvenuta con l. reg. 3 novembre 2017, n. 10.

¹⁹ Art. 5 bis, l. reg. 13 gennaio 2005, n. 2 (così come introdotto dall'art. 6, l. reg. 3 novembre 2017, n. 10).

regionale dovesse essere composta in modo che entrambi i sessi fossero rappresentati in pari misura, pena l'inammissibilità della stessa²⁰.

Per quel che concerne il Molise, fino a poco tempo fa la Regione applicava (insieme alla Liguria ed al Piemonte) il sistema elettorale regionale previsto dalla disciplina statale, di cui alle ll. nn. 108 del 17 febbraio 1968 e 43 del 23 febbraio 1995, non prevedendo quindi alcuna misura positiva di riequilibrio della rappresentanza. Il 27 novembre 2017 è stata approvata la nuova legge elettorale regionale n. 20 del 5 dicembre 2017, recante "*Norme per l'elezione del Consiglio regionale e del Presidente della Giunta regionale*". In particolare, attraverso l'intervento in parola, è stato introdotto anche in questo caso il meccanismo della doppia preferenza di genere²¹ e, per le elezioni al Consiglio regionale, è previsto che nelle liste dei candidati nessuno dei due sessi possa essere rappresentato in misura superiore al 60%, con arrotondamento all'unità superiore qualora il numero dei candidati del sesso sottorappresentato contenga una cifra decimale superiore a 50 centesimi. Nel caso in cui la percentuale prevista non dovesse essere rispettata, l'Ufficio unico circoscrizionale dovrà ridurre la lista, cancellando i nomi dei candidati appartenenti al genere sovrarappresentato, procedendo dall'ultimo della lista²².

Impongono altresì in ogni lista circoscrizionale un limite massimo di rappresentanza dello stesso genere pari al 60% la Regione Abruzzo²³

²⁰ Ha rilevato le criticità sottese alla normativa previgente G. BRUNELLI, *Pari opportunità elettorali e ruolo delle Regioni*, censurando l'irrisolta problematica relativa all'arbitrarietà del ruolo dei partiti in relazione alla collocazione della componente femminile: "(...) Com'è noto, i seggi vengono in questo caso attribuiti ai candidati secondo l'ordine della lista, che non è alterabile (non essendo previsto voto di preferenza). Questa previsione rileva soprattutto nel caso di attribuzione del «listino» per metà alla coalizione vincente che abbia già almeno il 50% dei seggi e per l'altra metà proporzionalmente alle altre liste: in questo caso diventa *determinante* la *collocazione in lista* riservata alle candidature femminili, che resta affidata alla *scelta autonoma delle forze politiche* (non essendo prevista, ad esempio, un'alternanza stretta uomo/donna)" (corsivo aggiunto). Il contributo è consultabile *on-line* al seguente indirizzo: http://www.forumcostituzionale.it/wordpress/wp-content/uploads/pre_2006/228.pdf. Tali considerazioni sono state altresì condivise ed espressamente richiamate da S. LEONE, *L'equilibrio di genere negli organi politici. Misure promozionali e principi costituzionali*, Milano, Franco Angeli, 2013, p. 92 (spec. nt. 51).

²¹ Cfr. art. 10, comma 1, l. reg. n. 20 del 5 dicembre 2017.

²² Art. 7, commi 2 e 3, l. reg. n. 20 del 5 dicembre 2017.

²³ Ove è stato introdotto, di recente, anche il meccanismo della doppia preferenza di genere (cfr. art. 9, comma 1, della l. reg. n. 9 del 2 aprile 2013, così come modificato dal comma 1 dell'art. 3, l. reg. n. 15 del 16 luglio 2018).

(art. 1, comma 4, legge regionale 2 aprile 2013, n. 9); la Regione Puglia (quest'ultima prevedendo altresì una sanzione per i partiti politici in caso di presentazione di liste non rispettose della suindicata proporzione)²⁴; la Regione Umbria, laddove è stata altresì introdotta la doppia preferenza di genere (art. 9, comma 2, e art. 13, comma 2 della l. reg. n. 4/2015); nonché la Regione Basilicata e la Liguria, sulle quali si tornerà più avanti.

La Regione Marche si è spinta, nel 2015, spontaneamente verso un intervento di revisione della propria legge elettorale a garanzia delle pari opportunità, nonostante non fosse ancora entrata in vigore la legge statale n. 20/2016: invero, con l. reg. n. 5 del 20 febbraio 2015²⁵ è stato stabilito che, a pena d'inammissibilità, in ogni lista provinciale nessuno dei due generi potesse essere rappresentato in misura inferiore ad un terzo dei candidati presentati con arrotondamento, in caso di decimale, all'unità superiore (art. 6). Siffatta modifica è intervenuta sull'art. 9, comma 6, della l. reg. n. 27 del 16 dicembre 2004, che stabiliva che in ogni lista provinciale, a pena d'inammissibilità, nessuno dei due generi potesse essere rappresentato "in misura superiore ai due terzi dei seggi assegnati alla circoscrizione". La debolezza della norma vigente *ratione temporis* consisteva, come evidenziato in dottrina, nel riferimento ai sessi assegnati alla circoscrizione che avrebbe comportato, di fatto, la possibilità per i partiti di eludere il meccanismo²⁶. Di recente, con legge reg. n. 36 del 21 ottobre 2019, è stata introdotta la

²⁴ Così come stabilito dall'art. 8, comma 13, l. reg. 28 gennaio 2005, n. 2 (a seguito delle modifiche introdotte dalla legge n. 7 del 2015): "Nelle liste di candidati è assicurata la rappresentanza di entrambi i sessi. In ogni lista nessuno dei due sessi può essere rappresentato in misura superiore al 60 per cento; in caso di quoziente frazionario si procede all'unità più vicina. Ai gruppi consiliari formati a seguito dell'esito delle elezioni composti dai movimenti e dai partiti politici che abbiano presentato liste non rispettose della proporzione di cui al presente comma è applicata, da parte del Consiglio regionale, in fase di erogazione per la prima annualità, una sanzione fino a un massimo della metà, in misura direttamente proporzionale ai candidati in più rispetto a quello minimo consentito, dei contributi loro assegnati ai sensi dell'articolo 5 della legge regionale 11 gennaio 1994, n. 3 (Norme per il funzionamento dei gruppi consiliari), così come in ultimo sostituito dall'articolo 5 della legge regionale 30 novembre 2012, n. 34 (Riduzione dei costi della politica). Il Presidente del Consiglio regionale determina con proprio decreto l'ammontare della somma".

²⁵ Rubricata "Modifiche alla legge regionale 16 dicembre 2004, n. 27 (Norme per l'elezione del Consiglio e del Presidente della Giunta regionale)".

²⁶ Cfr. A. DEFFENU, *Il principio di pari opportunità di genere nelle istituzioni politiche*, Torino, Giappichelli, 2012, p. 83.

doppia preferenza di genere²⁷; nonché il limite pari al 40% concernente la rappresentanza di ciascun genere in ogni lista provinciale²⁸.

La Regione Toscana, in relazione alle liste circoscrizionali, prevede (a pena di inammissibilità) che le stesse siano composte da candidate e candidati circoscrizionali elencati in ordine alternato di genere²⁹. È prevista altresì la possibilità per l'elettore di esprimere uno o due voti di preferenza per candidate e candidati circoscrizionali compresi nella lista votata e, nel caso di espressione di due preferenze, esse devono riguardare candidati circoscrizionali di genere diverso della stessa lista, pena l'annullamento della seconda preferenza³⁰.

Anche in Veneto è previsto che in ogni lista provinciale, a pena di inammissibilità, i nomi dei candidati vengano presentati in ordine alternato di genere³¹; da ultimo, con legge regionale n. 19 del 25 maggio 2018, è stato introdotto il meccanismo della doppia preferenza di matrice campana³². Analoghe misure sono previste altresì in Emilia-Romagna, in assenza tuttavia del vincolo concernente l'ordine alternato di genere tra i candidati all'interno della lista³³.

La Regione Campania è stata la prima ad aver avuto il merito di introdurre la regola della doppia preferenza di genere, disciplinata all'art. 4, comma 3, della legge reg. n. 4 del 2009. Il successivo art. 10, comma 2, prevede inoltre che, a pena di esclusione, in ogni lista provinciale o circoscrizionale nessuno dei due sessi possa essere rappresentato in misura superiore ai due terzi dei candidati.

²⁷ Art. 7, comma 2, l. reg. n. 36/2019.

²⁸ Art. 2, comma 1, l. reg. n. 36/2019.

²⁹ Cfr. art. 8, comma 6, della l. reg. n. 51/2014. Tale obbligo, come accennato in precedenza, è previsto anche per la composizione del citato listino bloccato "facoltativo" (cfr. art. 13, comma 2).

³⁰ Cfr. art. 14, comma 3, l. reg. n. 51/2014.

³¹ Cfr. art. 13, comma 6, della l. reg. n. 5 del 16 gennaio 2012: "A pena di inammissibilità, in ogni lista i due generi sono rappresentati in misura eguale, se il numero dei candidati è pari, non superiore di un'unità rispetto all'altro genere se il numero dei candidati è dispari. Nelle liste i nomi dei candidati sono alternati per genere". Per un approfondimento, cfr. L. LANZONI, *La legislazione per la realizzazione delle pari opportunità*, in P. CAVALERI-E. GIANFRANCESCO (a cura di), *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Veneto*, Torino, Giappichelli, 2016, p. 211 ss.

³² Art. 20, comma 5, l. reg. n. 5/2012, così come modificato dall'art. 11, comma 1, lett. b), l. reg. n. 19 del 25 maggio 2018.

³³ Cfr. artt. 8 e 10 (comma 2), l. reg. 23 luglio 2014, n. 21.

Di recente approvazione la legge elettorale della Basilicata, laddove il legislatore regionale ha introdotto, in uno al vincolo del rispetto della soglia massima del 60% per i candidati del medesimo genere all'interno delle liste, la doppia preferenza di genere³⁴. Trattasi di un intervento molto atteso, considerato che la Basilicata rappresentava, fino a poco tempo fa, una delle poche Regioni ove il sistema elettorale era disciplinato con normativa nazionale³⁵, non prevedendo la rappresentanza di genere. L'unica disposizione di stampo paritario era contenuta nell'art. 25, comma 2, dello Statuto regionale approvato di recente³⁶, limitandosi peraltro a stabilire soltanto che “La legge disciplina i criteri per la presentazione delle candidature e promuove un sistema elettorale ispirato ai principi di governabilità, alla rappresentanza dei territori e alla rappresentanza dei due generi”.

Tra le innovazioni legislative in tema di parità di accesso si segnalano gli interventi che hanno coinvolto lo scenario ligure e pugliese. Con legge reg. n. 18 del 21 luglio 2020, infatti, in Liguria è stato sop-

³⁴ Art. 3, comma 3 e art. 17, comma 2, l. reg. n. 20 del 20 agosto 2018. In caso di mancato rispetto della quota predefinita dal legislatore, i candidati eccedenti verranno esclusi dalla lista.

³⁵ Si ricorda, peraltro, che un tentativo di revisione parziale del precedente sistema elettorale (introdotto con l. reg. n. 3 del 19 gennaio 2010) è stato dichiarato illegittimo dalla Corte costituzionale con sent. n. 45 del 11 febbraio 2011. In tale occasione, la Consulta si è pronunciata in relazione alla legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 1 e 3, della legge regionale in parola, per contrasto con l'art. 5, comma 1, della legge cost. n. 1 del 22 novembre 1999 (*Disposizioni concernenti l'elezione diretta del Presidente della Giunta regionale e l'autonomia statutaria delle Regioni*). La Corte ha ritenuto fondata la questione, atteso che la disposizione impugnata (che prevedeva l'abolizione del listino regionale) introduceva significative variazioni al sistema elettorale in assenza della previa approvazione del nuovo Statuto regionale, contrastando così con la disciplina transitoria fissata dalla citata legge costituzionale n. 1 del 1999, che prevede, al comma 1 dell'art. 5, che “Fino alla data di entrata in vigore dei nuovi statuti regionali e delle nuove leggi elettorali ai sensi del primo comma dell'articolo 122 della Costituzione [...] l'elezione del Presidente della Giunta regionale è contestuale al rinnovo dei rispettivi Consigli regionali e si effettua con le modalità previste dalle disposizioni di legge ordinaria vigenti in materia di elezione dei Consigli regionali”. Sulle criticità dello scenario legislativo antecedente all'intervento di revisione del 2018, si v. le incisive considerazioni critiche di F. BAIO, *La Regione Basilicata e la legge elettorale “dimezzata”*, in *Diritti regionali. Rivista di diritto delle autonomie territoriali*, 2017, p. 242 ss.

³⁶ L. statutaria 17 novembre 2016, n. 1.

presso il c.d. “listino” ed è stata introdotta la doppia preferenza di genere³⁷ (in uno al limite di rappresentanza dello stesso genere pari al 60% previsto, a pena di inammissibilità, per le liste provinciali)³⁸. Dopo una lunga storia di “ordinaria dimenticanza”³⁹, la Regione ha deciso pertanto di modificare la disciplina previgente⁴⁰, non essendovi prevista alcuna misura tesa a garantire le pari opportunità. Prima dell’intervento *de quo*, l’unica formula che tendeva a fornire qualche indicazione in argomento – seppur molto generica – era contenuta nella l. reg. 1 agosto 2008, n. 26⁴¹, prevedendo che l’integrazione della dimensione di genere nella normativa e nell’azione politica e programmatica regionale dovesse essere realizzata in osservanza del principio di “partecipazione e rappresentanza paritaria dei generi alla vita politica, economica, sociale, culturale e civile della comunità regionale e delle comunità locali”⁴².

Tuttavia, è noto come l’intervento in commento non sia stato effettuato “spontaneamente” da parte del legislatore ligure, bensì costituisca le risultanze di un “invito”, da parte del Presidente del Consiglio, rivolto alle Regioni che ancora non avessero provveduto ad adeguare la propria legge elettorale ai vincoli paritari emergenti dalla legge statale n. 20/2016. L’inosservanza di tale monito avrebbe determinato l’utilizzo del potere sostitutivo previsto dall’art. 120, comma 2, Cost.

Se, almeno in riferimento alla Regione Liguria, l’utilizzo di tale potere non è stato necessario⁴³, le cose sono andate diversamente in

³⁷ Art. 7, cc. 1 e 5, l. reg. n. 18 del 21 luglio 2020.

³⁸ Art. 6, comma 2, l. reg. n. 18/2020.

³⁹ L. TRUCCO, *Dal mar Ligure allo Ionio: norme elettorali “last minute” e rappresentanze di genere di “mezza estate”*, in *Consulta OnLine*, 10 agosto 2020, p. 1 ss.

⁴⁰ Si ricorda che la Liguria, assieme al Piemonte, seguiva ancora la disciplina introdotta con normativa nazionale (ll. nn. 108 del 1968 e 43 del 1995).

⁴¹ Rubricata “*Integrazione delle politiche di pari opportunità di genere in Regione Liguria*”.

⁴² Cfr. art. 1, comma 2, lett. d) della l. reg. 1 agosto 2008, n. 26. In argomento, cfr. M.E. BUCALO, *La garanzia delle pari opportunità nelle Regioni*, in *Amministrare*, 2014, p. 207 ss. (ora anche in A. MORELLI-L. TRUCCO (a cura di), *Diritti e autonomie territoriali*, Torino, Giappichelli, 2014, p. 587 ss.); nonché V. GAFFURI, *La tutela dei diritti tra principi e obiettivi*, in P. COSTANZO (a cura di), *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Liguria*, Torino, Giappichelli, 2016, p. 56 ss.

⁴³ La sequenza temporale – piuttosto breve – che ha condotto all’approvazione della legge reg. n. 18 del 21 luglio 2020 è compiutamente riepilogata da TRUCCO,

Puglia, laddove l'inerzia del Consiglio regionale ha condotto all'esercizio del potere sostitutivo ai sensi della disposizione costituzionale surrichiamata, determinando così diffuse osservazioni in dottrina, connotate da sfumature piuttosto critiche⁴⁴. Invero, in vista dell'imminente rinnovo del Consiglio regionale pugliese, con d.l. n. 86 del 31 luglio 2020 (recante “*Disposizioni urgenti in materia di parità di genere nelle consultazioni elettorali delle Regioni a Statuto ordinario*”), convertito senza modificazioni dalla legge n. 98 del 7 agosto 2020, è stata introdotto il meccanismo della doppia preferenza di genere, da applicarsi “in luogo delle vigenti disposizioni regionali in contrasto con i principi della legge n. 165 del 2004”⁴⁵.

Dal mar Ligure allo Ionio: norme elettorali “last minute” e rappresentanze di genere di “mezza estate”, cit., p. 2 ss.

⁴⁴ In argomento, si v. le riflessioni di L. TRUCCO, *Preferenza di genere e sostituzione legislativa della regione Puglia: quando il fine potrebbe già avere il mezzo*, in *Quad. cost.*, 2020, p. 605 ss.; F. CORVAJA, *Preferenza di genere e sostituzione legislativa della regione Puglia: il fine giustifica il mezzo?*, in *Quad. cost.*, 2020, p. 609 ss.; N. CANZIAN-G.E. VIGEVANI, *Il Governo «impone» la doppia preferenza di genere nel sistema elettorale regionale*, in *IlSole24ore*, 6 agosto 2020; T. GROPPÌ, “*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*, 9 settembre 2020, p. 2 ss.; M. COSULICH, *Ex malo bonum? Ovvero del decreto-legge n. 86 del 2020 che introduce la doppia preferenza di genere nelle elezioni regionali pugliesi*, *ivi*, p. 2 ss.; P. COLASANTE, *Il Governo “riscrive” la legge elettorale della Regione Puglia con la doppia preferenza di genere. Profili problematici dell'esercizio del potere sostitutivo sulla potestà legislativa regionale*, *ivi*, p. 2 ss.; F. COVINO, *Potere sostitutivo del Governo e doppia preferenza di genere nelle elezioni pugliesi di fine estate*, in *Osservatorio AIC*, 2020, p. 25 ss.

⁴⁵ Il decreto in commento è stato preceduto, ai sensi dell'art. 8, comma 1, della l. n. 131 del 5 giugno 2003 (recante “*Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3*”) da un atto di diffida del Presidente del Consiglio del 23 luglio 2020, invitando la Regione ad adeguare la propria legge elettorale ai vincoli paritari previsti dalla legge statale n. 20/2016 entro il termine di cinque giorni, elasso inutilmente il quale sarebbe stato adottato “ogni ulteriore atto di cui il Governo ha facoltà secondo legge” (sulla “profonda distonia” tra il binomio «atto di diffida – assegnazione del termine» rispetto all'esercizio della funzione legislativa regionale, quest'ultima connotata da un “un elevatissimo grado di discrezionalità, non subordinabile a condizioni e tempistiche eterodeterminate”, cfr. COLASANTE, *Il Governo “riscrive” la legge elettorale della Regione Puglia*, *cit.*, p. 16 ss.). Come accennato, le molteplici riflessioni dei commentatori susseguitesì all'entrata in vigore del decreto sono state connotate da forti accenti critici, a cominciare dalla scelta di effettuare l'intervento sostitutivo attraverso la decretazione d'urgenza

Tuttavia, gli esiti attesi dall'introduzione delle misure in commento sono stati, per entrambi i contesti regionali ivi citati, piuttosto deludenti: invero, in Liguria la percentuale femminile eletta non ha subito variazioni rispetto alle precedenti competizioni, nonostante la mancata vigenza, in riferimento a queste ultime, di misure legislative di riequilibrio della rappresentanza⁴⁶; mentre in Puglia, l'applicazione della dop-

(violando così l'art. 15, comma 2, lett. *b*) della legge n. 400 del 1988, che inibisce la possibilità al Governo di provvedere nelle materie indicate all'art. 72, comma 4, Cost. – tra le quali rientra anche la materia elettorale – rimesse all'esame ed alla approvazione delle Camere), non essendo chiare le motivazioni concernenti la “necessità ed urgenza” sottese all'applicazione di tale strumento (invero, nel preambolo del decreto il riferimento è soltanto alle “imminenti scadenze elettorali” e alla tutela della “unità giuridica della Repubblica”: sul punto, si v. le perplessità manifestate da TRUCCO, *Dal mar Ligure allo Ionio: norme elettorali “last minute” e rappresentanze di genere di “mezza estate”*, cit., p. 14 ss.; sottolinea altresì il “rischio” che la scelta del decreto-legge possa diventare una “pessima lettura per l'autonomia regionale” CORVAJA, *Preferenza di genere e sostituzione legislativa della regione Puglia*, cit., p. 609 ss.); nonché il breve margine temporale concesso dal Governo alla Regione al fine di provvedere all'inserimento dei vincoli di riequilibrio statali, pari soltanto a cinque giorni e, quindi, non esattamente rispondente all'indicazione prevista dall'art. 8, comma 1, della legge n. 131/2003, laddove si fa riferimento ad un “congruo termine” assegnato all'ente interessato (cfr. COSULICH, *Ex malo bonum? Ovvero del decreto-legge n. 86 del 2020 che introduce la doppia preferenza di genere nelle elezioni regionali pugliesi*, cit., p. 3 ss.; COVINO, *Potere sostitutivo del Governo e doppia preferenza di genere nelle elezioni pugliesi di fine estate*, cit., p. 41 ss.). Inoltre, è stato rilevato altresì come dal decreto emerga un concetto un po' ‘dilatato’ di “unità giuridica della Repubblica”, considerato che il riferimento esplicito alle “imminenti scadenze elettorali” pugliesi e la nomina del Prefetto di Bari condurrebbero a rilevare la specificità del rimedio in riferimento alla sola realtà pugliese, e non a tutto il territorio nazionale (COSULICH, *Ex malo bonum? Ovvero del decreto-legge n. 86 del 2020 che introduce la doppia preferenza di genere nelle elezioni regionali pugliesi*, cit., p. 9 ss.; nonché TRUCCO, *Dal mar Ligure allo Ionio: norme elettorali “last minute” e rappresentanze di genere di “mezza estate”*, cit., p. 14). Nemmeno sembra esservi stata uniformità di orientamento in relazione alla circostanza che il d.l. n. 86/2020 incidesse sul sistema elettorale “in senso stretto”, laddove è stato rilevato, di contro, come l'intervento sostitutivo in analisi abbia inciso “«in prevalenza» non sulla materia elettorale (...), bensì sulla parità di genere” (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*, cit., p. 12 ss.).

⁴⁶ Invero, su 30 consiglieri regionali eletti, le consultazioni di settembre 2020 hanno decretato la vittoria soltanto di 3 donne, analogamente all'esito della com-

pia preferenza di genere ha determinato soltanto l'elezione di due donne in più rispetto ai numeri registrati alle consultazioni del 2015⁴⁷. I dati testimoniano, pertanto, un rendimento piuttosto basso della manovra legislativa in commento ai fini del riequilibrio della rappresentanza⁴⁸.

2.1. Segue: *resistenze incostituzionali e parametro interposto*

In aderenza a tale stato delle cose, non può non suscitare perplessità la circostanza che l'intervento sostitutivo da parte del Governo abbia interessato soltanto la Regione Puglia, considerato che tra le Regioni ordinarie che ancora non avevano provveduto *ratione temporis* ad adeguarsi ai dettami del legislatore statale rientravano, altresì, la Calabria e il Piemonte⁴⁹.

petizione elettorale del 2015 (svoltesi, come accennato, in assenza di meccanismi di riequilibrio). Per le consultazioni di settembre 2020, si v. i dati disponibili al seguente link: <https://www.regione.liguria.it/homepage/attivita%3%A0-istituzionale/elezioni/elezioni-regionali-2020/seas.html>; nonché, per la tornata elettorale del 2015, i dati disponibili all'indirizzo: <https://www.regione.liguria.it/homepage/attivita%3%A0-istituzionale/elezioni/regionali-2015.html>.

⁴⁷ In Puglia, infatti, la recente tornata elettorale si è conclusa con la presenza di appena 8 donne in Consiglio su 50 membri (per un riepilogo, cfr. i dati al seguente indirizzo: <https://elezioni.interno.gov.it/regionali/scrutini/20200920/scrutini-RI160000000000>). Un lieve miglioramento rispetto al 2015 (allorquando la compagine consiliare era composta da appena 6 donne), ma si attendevano risultati di gran lunga diversi in forza dell'applicazione del meccanismo della doppia preferenza.

⁴⁸ Probabilmente determinato dalla circostanza che, almeno in relazione al caso pugliese, in varie circoscrizioni le segreterie dei partiti hanno presentato liste non conformi alla percentuale 60-40% né, tantomeno, 50-50%, eludendo così le misure di riequilibrio (pur essendo prevista, per siffatta violazione, una sanzione pecuniaria, ossia la riduzione dei contributi ai gruppi consiliari *ex art. 8, comma 13, l. reg. 28 gennaio 2005, n. 2*). Sul punto, cfr. TRUCCO, *Preferenza di genere e sostituzione legislativa della regione Puglia: quando il fine potrebbe già avere il mezzo*, cit., p. 607.

⁴⁹ Sorprende, infatti, che il Governo abbia deciso di intervenire soltanto di recente, considerato che la legge cornice-statale di riferimento è entrata in vigore nel 2016. Se è vero che, ai sensi dell'art. 120, comma 2 Cost., il potere sostitutivo "può" essere esercitato dal Governo (costituendo, quindi, una "scelta politica", come rilevato da 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*, cit., spec. p. 7), è altresì vero che le consultazioni elettorali svoltesi in Piemonte e in Calabria poco tempo fa (rispettivamente, a maggio 2019 e a gennaio 2020) avrebbero giustificato l'intervento governativo così come avvenuto a ridos-

Quest'ultima, in particolare, adottava (fino al 2023)⁵⁰ il sistema elettorale regionale previsto dalla disciplina statale (ad eccezione di alcune norme per la sottoscrizione delle liste, modificate con la legge regionale 29 luglio 2009, n. 21). L'unica disposizione in tema di parità di genere è rinvenibile all'art. 1, comma 5, della legge statale n. 43/1995, ove è stabilito che ogni lista regionale debba comprendere un numero di candidate e candidati non inferiore alla metà dei candidati da eleggere.

Se da una parte, tuttavia, considerata l'assenza di specifici meccanismi di riequilibrio, il Piemonte rappresenta una delle poche Regioni italiane a mantenere una percentuale "rosa" piuttosto alta (nonostante il calo registratosi nella ultima tornata elettorale rispetto ai dati risalenti alle consultazioni del 2014)⁵¹, non può dirsi lo stesso in relazione alla Calabria, notoriamente distintasi – assieme alla Basilicata – quale Regione con il minor numero di presenze femminili nelle assemblee elettive⁵². Complice l'irriducibile vaghezza della normativa di riferi-

so delle elezioni in Puglia, atteso che in tale occasione la circostanza concernente l'"imminenza" delle scadenze elettorali è stata elevata a presupposto applicativo per l'esercizio del potere sostitutivo.

⁵⁰ Cfr. modifiche introdotte con legge regionale 19 luglio 2023, n. 12, rubricata "Norme per l'elezione del Consiglio regionale e del Presidente della Giunta regionale". L'art. 14, rubricato "Parità di genere" prevede che: "La Regione promuove, in attuazione dell'articolo 51, primo comma, e dell'articolo 117, settimo comma, della Costituzione, nonché dell'articolo 13, comma 2, dello Statuto, l'equilibrio della rappresentanza tra i sessi e le condizioni di parità di accesso alle cariche elettive" (comma 1). Con riferimento alla composizione delle liste, la legge prevede che "a) in ciascuna lista circoscrizionale, di cui all'articolo 17, nessuno dei due sessi può essere rappresentato in misura superiore al 60 per cento dei candidati. In caso di quoziente frazionario, si procede all'arrotondamento all'unità più vicina; b) in ciascuna lista regionale (...) i candidati sono alternati per sesso, a partire dall'inizio della lista e fin ove possibile; nessuno dei due sessi può essere rappresentato in misura superiore al 60 per cento dei candidati. In caso di quoziente frazionario, si procede all'arrotondamento all'unità più vicina" (comma 2); e che "Con riferimento all'espressione del voto, l'elettore che esprime due preferenze indica due candidati di sesso diverso a pena dell'annullamento di una delle preferenze (...)" (comma 4).

⁵¹ All'esito delle recenti consultazioni elettorali del 26 maggio 2019, infatti, sono state elette otto donne su cinquantuno consiglieri, ossia quattro in meno rispetto alle consultazioni svoltesi nel 2014. Cfr. i dati sugli eletti al seguente link: <http://www.cr.piemonte.it/web/per-il-cittadino/osservatorio-elettorale/risultati-elettorali>.

⁵² In argomento, cfr. U. ADAMO, *Principio di pari opportunità e legislazione elettorale regionale. Dal Consiglio calabrese una omissione voluta, ricercata e votata. In*

mento⁵³, sarebbe stato lecito attendersi un intervento del legislatore regionale (o, quantomeno, un intervento sostitutivo alla stregua di quanto accaduto in Puglia, prima dello svolgimento delle consultazioni) al fine di delineare contorni più nitidi per il rispetto del principio in parola. Invece, in occasione delle più recenti consultazioni, né la Calabria né, tantomeno, il Piemonte, hanno provveduto spontaneamente ad adeguare la propria legge elettorale ai vincoli imposti dalla legge statale del 2016, sollevando non poche perplessità in relazione alla concreta legittimità delle scelte adottate, e degli esiti ad esse correlati⁵⁴.

Invero, atteso che la legge n. 20 del 2016 costituisce una legge statale “di principio” in materia concorrente, assumendo quindi valore di “parametro interposto”, la violazione da parte delle Regioni dei principî stabiliti con legge della Repubblica violerebbe, di conseguenza, gli artt. 122 e 117, comma 7, della Cost. Per tale ordine di motivi, nell’ipotesi in cui le stesse non dovessero adeguarsi ai criteri imposti dalla legge statale procedendo, pertanto, alle consultazioni in assenza di un intervento di modifica della propria legge elettorale⁵⁵, la conseguenza sarà la formazione di un Consiglio regionale eletto sulla base di una legge non conforme alla Carta. Tale ipotetico scenario ha assunto effettività e sostanza in relazione ai contesti regionali ivi considerati,

Calabria la riserva di lista e la doppia preferenza di genere non hanno cittadinanza, in Le Regioni, 2020, p. 403 ss.; nonché A. RAUTI, *Ancora sulla legge elettorale calabrese (tra novità ed omissioni)*, in *Diritti regionali. Rivista di diritto delle autonomie territoriali*, 2017, p. 250 ss.

⁵³ L’art. 1, comma 6 della legge regionale n. 1 del 7 febbraio 2005, infatti, prevedeva soltanto che “[...] le liste elettorali devono comprendere, a pena di inammissibilità, *candidati di entrambi i sessi*” (corsivo aggiunto).

⁵⁴ Soltanto nella seduta del 10 novembre 2020 il Consiglio regionale calabrese ha approvato la legge regionale “*Norme in materia di rappresentanza e doppia preferenza di genere. Modifiche e integrazioni alla legge regionale 7 febbraio 2005, n. 1 (Norme per l’elezione del Presidente della Giunta regionale e del Consiglio regionale)*”, introducendo la doppia preferenza di genere e la previsione che nelle liste elettorali i candidati di uno stesso sesso non dovessero eccedere il 60 per cento del totale. Sul punto, cfr. M.G. RODOMONTE, *A proposito della natura prescrittiva del principio di “parità di accesso alle cariche elettive”. riflessioni a partire da una recente sentenza del giudice amministrativo sulla carenza di strumenti sanzionatori “reali” nella legge elettorale pugliese*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2021, p. 132.

⁵⁵ Ovviamente, qualora quest’ultima non risulti conforme ai principî contenuti nella prima.

determinando conseguenze di non trascurabile rilievo soprattutto nel caso della Calabria ove, ancora una volta, l'assenza di meccanismi di riequilibrio ha condotto verso esiti di restrizione della partecipazione politica femminile⁵⁶.

Occorre, a questo punto, soffermarsi sull'effettivo grado di incidenza che avrebbe potuto spiegare un eventuale intervento da parte dei giudici nei casi ivi considerati, atteso che non sembra assumere uno specifico rilievo l'ipotesi relativa all'applicabilità di una soluzione dissolutoria dell'organo elettivo ai sensi dell'art. 126 Cost., che impone (attraverso un decreto motivato del Presidente della Repubblica) lo scioglimento del Consiglio regionale e la rimozione del Presidente della Giunta qualora siano stati compiuti "atti contrari alla Costituzione o gravi violazioni di legge". Invero, nel caso delle Regioni considerate, si fa riferimento ad una violazione di legge che si manifesta *ab origine*, ossia prima delle consultazioni elettorali, e non in via successiva, attraverso atti posti in essere dagli eletti, come invece prevede la disposizione in commento.

⁵⁶ Nonostante la risonanza mediatica registratasi a seguito dell'elezione della candidata Jole Santelli (FI) quale prima donna alla guida dell'organo esecutivo regionale, le consultazioni elettorali del 26 gennaio 2020 hanno condotto all'elezione soltanto di due donne nella compagine consiliare regionale calabrese (e, quindi, solo una in più rispetto alle elezioni del 2014). Tale risultato non è stato del tutto imprevedibile, atteso che il 60% delle liste presentate dai partiti conteneva, in ognuna di esse, un numero di donne non superiore ad una, peraltro collocate alle ultime posizioni. Fonte: <https://portale.regione.calabria.it/website/portalmidia/2020-01/Esiti-elezioni-regionali.pdf>. Il decreto di indizione delle elezioni n. 322 del 25 novembre 2019 era stato impugnato innanzi al T.A.R. Calabria dall'Associazione "What Women Want – La Calabria vista dalle donne" e da una cittadina elettrice, chiedendo la remissione degli atti alla Corte costituzionale per l'accertamento della illegittimità della normativa regionale e l'annullamento del decreto impugnato. Tuttavia, il g.a. ha rigettato la questione per difetto di giurisdizione, rilevando che "oggetto del giudizio non è il procedimento elettorale [...] bensì il libero esercizio del diritto di voto", essendo in discussione "un diritto politico, la cui cognizione non può che spettare al giudice ordinario [...] atteso che la giurisdizione amministrativa in materia di contenzioso elettorale non è esclusiva" (cfr. *in terminis* T.A.R. Calabria, Catanzaro, sent., 27 dicembre 2019, n. 2158, richiamando, in argomento, Cass. civ., ord., 17 maggio 2013, n. 12060 e Sez. un. civ., ord., 20 ottobre 2016, n. 21262). Successivamente, è stata proposta innanzi al g.a. impugnativa avverso i risultati delle consultazioni del 26 gennaio 2020, chiedendone l'annullamento ed eccependo, in tale occasione, l'illegittimità costituzionale della legge elettorale regionale. Il TAR Calabria ha però rigettato il ricorso per difetto di giurisdizione, ritenendo che la questione riguardasse un diritto politico, di competenza del giudice ordinario (cfr. TAR Calabria, sent. n. 2158/2019).

Né tantomeno sembra contemplabile l'ipotesi relativa ad una “paralisi” – in attesa degli interventi legislativi di modifica – del rinnovo dell'organo democratico, poiché siffatta soluzione rappresenterebbe un rimedio in netta antitesi con l'esigenza di “salvaguardia della costante operatività di un organo costituzionale a composizione elettiva”⁵⁷. In materia elettorale, seppur in un caso non sovrapponibile a quello in analisi, la Corte ha stabilito che, affinché un *referendum* elettorale possa ritenersi ammissibile, è necessario che la normativa di risulta sia “auto-applicativa”, ossia idonea a produrre, in qualsiasi momento, il rinnovo dell'organo elettivo, al fine di evitare una ‘paralisi’ del funzionamento dello stesso. Siffatta condizione, a parere della Corte, risulterebbe soddisfatta soltanto quando, in esito all'abrogazione referendaria, “si disponga di una disciplina in grado di far svolgere correttamente una consultazione elettorale in tutte le sue fasi, dalla presentazione delle candidature all'assegnazione dei seggi”⁵⁸. Orbene, se il principio relativo alla “auto-applicatività” di norme idonee a promuovere lo svolgimento delle consultazioni elettorali dovesse ritenersi valido anche nel caso di specie, non vi sarebbe alcuna conseguenza per il Consiglio regionale eletto con modalità difformi da quelle imposte dalla legge statale, con conseguente rischio di vanificazione dell'intervento del legislatore del 2016.

Lo scenario finora tratteggiato rende, pertanto, di palmare evidenza la perdurante diffidenza del sistema dei partiti al rispetto delle pari opportunità atteso che, come si approfondirà nelle pagine che seguono, l'assenza di formule legislative vincolanti ha inciso profondamente, anche sul versante substatale, alla marginalizzazione della presenza femminile nelle sedi politiche⁵⁹.

⁵⁷ Cfr. Corte cost., sent. 3 febbraio 1987, n. 29, punto n. 2 Cons. dir.

⁵⁸ Cfr. Corte cost., sent. 30 gennaio 2008, n. 16, punto n. 7 Cons. dir. Per un commento, cfr. F. BIONDI, *Auto-applicatività della normativa elettorale o paralisi del rinnovo dell'organo democratico? Prime note sulle conseguenze dell'accoglimento delle questioni di legittimità costituzionale in materia elettorale*, in www.forumcostituzionale.it, 18 novembre 2017, p. 1 ss. Tale principio è stato altresì ribadito, di recente, attraverso la sentenza n. 10 del 31 gennaio 2020, ove i Giudici hanno dichiarato inammissibile la richiesta di referendum avanzata dalla Lega, proposta nell'obiettivo di modificare il sistema elettorale vigente in un maggioritario puro a collegi uninominali.

⁵⁹ Invece, in Lombardia il dato è peggiorato nel 2023, con 21 donne elette (due in meno rispetto alla legislatura precedente). In Abruzzo le donne elette nel 2019 sono aumentate di sole 3 unità (dato rimasto invariato nel 2024). Assieme alla Calabria, il territorio lucano costituisce una delle realtà regionali più diffidenti in termini di riequilibri-

3. *Il ruolo dei partiti e il rendimento delle formule paritarie*

Tornando al versante elettorale nazionale, i dati sugli eletti a seguito della prima applicazione della legge n. 165/2017 hanno condotto senz'altro a rilevare che, rispetto al passato, il numero delle parlamentari è significativamente aumentato, considerato che la cifra femminile eletta alla Camera e al Senato ha raggiunto il valore del 35%, quasi il 10% in più rispetto alla legislatura precedente; e nella XV legislatura la contrazione era ancora più netta, considerato che la presenza femminile corrispondeva ad un irrisorio 17%⁶⁰.

Siffatto incremento, tuttavia, non riflette pienamente gli obiettivi prefigurati dal legislatore, poiché il numero delle elette, sia alla Camera che al Senato, è stato inferiore al 40%, che costituisce la soglia minima di rappresentanza dello stesso genere che la legge n. 165/2017 sembrava prefigurare. Occorre, dunque, chiedersi in che modo possa essersi prodotto un simile risultato, atteso che il meccanismo paritario avrebbe dovuto condurre ad esiti in parte diversi.

In quell'occasione, analizzando in termini percentuali il numero delle candidate in relazione ai collegi uninominali, sono emersi dati che mostrano, inequivocabilmente, come le regole per garantire la rappresentanza di genere siano state nella sostanza eluse dalle componenti partitiche in competizione, attraverso una serie di manovre che hanno contribuito, nei fatti, ad indebolire il pregio della formula in analisi.

A ben vedere, infatti, la quota di candidature femminili nei collegi uninominali "sicuri" (o, meglio, ritenuti tali in relazione ai sondaggi antecedenti le consultazioni) ha rappresentato, in alcuni casi, un valore nettamente inferiore rispetto alle cifre indicate nei collegi più "deboli", laddove invece si è registrata una percentuale di donne candidate notevolmente superiore, come dimostrato dalla tabella riepilogativa che segue⁶¹.

brio delle rappresentanza, atteso che – nonostante la modifica della legge elettorale – le elezioni regionali del 2019 hanno determinato l'elezione di una sola donna in Consiglio e nelle precedenti due legislature tutti i 21 seggi sono stati conquistati da uomini. Nel 2024, sono state elette soltanto 3 donne su 20 consiglieri. Ottimi i risultati, invece, nelle Regioni storicamente "più rosa", ossia Emilia-Romagna (21 donne su 50 consiglieri nel 2019, dato confermato nel 2024) e in Veneto (+13 elette rispetto al 2015).

⁶⁰ Secondo i dati di Openpolis, disponibili on-line al seguente indirizzo: <https://www.openpolis.it/tre-policontrapposti-2018-lidentikit-del-nuovo-parlamento/>.

⁶¹ Siffatte percentuali sono state calcolate dalla sottoscritta in base ai sondaggi effettuati in relazione ai collegi prima dello svolgimento delle elezioni del 2018. La

Coalizioni e partiti	% delle donne candidate	% donne candidate nei collegi "sicuri"	% donne candidate nei collegi "non sicuri"	% donne candidate nei collegi "in bilico" ⁶²
Centrodestra	40%	15,5%	9,5%	15%
Centrosinistra	40,5%	3%	26,7%	10,8%
M5S	41,8%	0,43%	31%	10,3%

Si è messa dunque in opera una vera e propria politica di "compressione" dei risultati che, tuttavia, non è stata l'unica "*exit-strategy*" elaborata dalle segreterie dei partiti al fine di impedire un rendimento ottimale delle disposizioni sulle "quote rosa": anche il sistema delle pluricandidature – rivendicato come strumento in grado di garantire alle donne maggiori *chances* di elezione – si è tradotto in un meccanismo di consolidamento dell'*establishment* politico e dei gruppi dirigenti (maschili). Difatti, prevedendo la collocazione delle candidate in posizione di capolista in non più di cinque listini plurinominali, poiché le stesse potevano risultare elette in un solo collegio, laddove v'è stata la vittoria della medesima candidata in più collegi è subentrato nella sua posizione il candidato uomo collocato secondo nella lista, in ossequio alla regola dell'ordine alternato di genere previsto per i collegi plurinominali. I dati analizzati conducono, pertanto, alla conclusione che – in termini di adeguamento spontaneo – i partiti non hanno di certo valutato con favore la soluzione paritaria contenuta nella legge elettorale, elaborando una serie di strategie tese sia a "sterilizzare" (in termini di funzionalità ed efficacia) il rendimento ottimale della stessa, sia a "strumentalizzare" il ruolo della donna nello svolgimento delle

simulazione presa in considerazione, elaborata dal Prof. Salvatore Vassallo per "La Repubblica" (attraverso dati messi a disposizione da SWG), pubblicata il 1 febbraio 2018, è ancora disponibile on-line al seguente indirizzo: http://www.repubblica.it/politica/2018/02/01/news/collegi_uninominali_sicuri_centrodestra_centrosinistra_m5s_vassallo-187745094/. Ad esiti non dissimili approda la simulazione sui collegi elaborata da Quorum-Youtrend, seppur con qualche minima variazione, pubblicata il 16 febbraio 2018 al seguente indirizzo: <http://it.euronews.com/2018/02/16/elezioni-4-marzo-ultime-proiezioni-youtrend-quorum-ultimi-sondaggi>.

⁶² In tal caso, la coalizione favorita in un determinato collegio registrava un vantaggio, rispetto alle altre, inferiore a cinque punti percentuali; nei collegi "sicuri", invece, il vantaggio costituiva un valore superiore ai cinque punti percentuali. Un collegio veniva considerato "debole", invece, nell'ipotesi in cui un candidato registrasse già in partenza un distacco di cinque (e più) punti percentuali rispetto al favorito.

consultazioni, collocandole in collegi “deboli” soltanto per soddisfare la quota richiesta dalla normativa di riferimento. Per tali motivi, nonostante l’elevato numero di donne candidate, gli eletti sono stati tuttavia in prevalenza uomini (oltre il 60%)⁶³.

Le irrisorie percentuali registrate delineano i tratti di una tendenza che ha segnato – e che probabilmente continuerà a segnare – una diffusa resistenza, sul terreno in cui sono calate le relazioni del contesto partitico, al rispetto di soluzioni tese a garantire l’equilibrio di genere nelle assemblee rappresentative.

Anche nelle più recenti consultazioni elettorali nazionali i dati sulle elette sono stati poco rassicuranti, considerato che nel 2022 si sono insediate il 33% delle donne. I dati confermano, pertanto, che la presenza femminile in Parlamento si è ormai stabilizzata sulla soglia del 30% (e, quindi, siamo ancora lontani dal 40%), dopo il boom delle elette nel 2018 (circa il 35%).

Anche in relazione al contesto regionale le misure di riequilibrio della rappresentanza sono state eluse, in fase applicativa, dal sistema partitico. Invero, se a seguito della prima applicazione delle formule

⁶³ Per un commento sulla formula paritaria introdotta dalla legge n. 165/2017, si v. F. SGRÒ, *Prime considerazioni sulla legge n. 165 del 2017: questioni nodali e specificità del nuovo sistema elettorale italiano*, in *Osservatorio AIC*, 2017, p. 1 ss.; S. GARDINI, *Equilibri di genere negli organi di rappresentanza politica*, in *Diritto e processo amministrativo*, 2017, p. 551 ss.; A. PITINO, *La rappresentanza di genere nella legge n. 165 del 2017: profili di dubbia legittimità costituzionale, a prima lettura*, in *Quad. cost.*, 2018, p. 188 ss.; 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*, in www.dirittifondamentali.it, 2018, p. 2 ss.; E.A. IMPARATO, *La rappresentanza di genere tra sistemi elettorali, giurisprudenza costituzionale e modelli socio-culturali di “effettiva uguaglianza”*, in *Rivista AIC*, 2018, p. 2 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. Le attualità del diritto*, 2018, p. 2 ss.; nonché, se si vuole, V. FOGLIAME, *Parità di genere e rappresentanza. Il rendimento delle misure legislative promozionali*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2020. Pur condividendo le criticità sottese all’effettivo rendimento delle misure introdotte a livello statale, ritiene che “la politica delle quote” costituisca una soluzione “ancora oggi quanto mai necessaria” al fine di garantire un effettivo riequilibrio della rappresentanza M. CAIELLI, *Per una democrazia duale: perché il genere dei nostri rappresentanti continua ad avere importanza*, 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*, Torino, Giappichelli, 2019, p. 99 ss. (corsivo aggiunto).

paritarie di cui alla legge quadro n. 20/2016 (e successivamente applicate dalle Regioni) è stato registrato un incremento della rappresentanza femminile nella compagine consiliare regionale, non può dirsi lo stesso in relazione alla seconda applicazione. Si tratta di uno scenario del tutto peculiare atteso che, in tale occasione, il numero di candidate inserite nelle liste ha costituito un valore, nella maggior parte dei casi, superiore rispetto al genere maschile. Ed è proprio tale fattore che sembra essere stato controproducente, atteso che ha prodotto un “effetto *boomerang*” per la componente femminile. Invero, il maggior numero di donne all’interno delle liste rispetto alla quota maschile ha condotto alla dispersione delle preferenze femminili, favorendo l’elezione di (pochi) candidati uomini. Di contro, le precedenti consultazioni, connotate da una massiccia presenza maschile e poche esponenti del genere femminile, avevano determinato l’elezione sicura di un numero maggiore di donne, in quanto la possibilità per gli uomini di effettuare il cd. “*ticket*” (vale a dire il metodo secondo cui in campagna elettorale due candidati di genere diverso si presentano assieme)⁶⁴

⁶⁴ Invero, assai di frequente i candidati uomini tendono a svolgere la propria propaganda elettorale “affiancandosi” alcune candidate, nell’intento di guadagnarsi un ulteriore “valore aggiunto” – in termini di preferenze – all’esito della competizione. Tale scelta, di solito, coinvolge in prima battuta le donne aventi una robusta “forza elettorale” (quest’ultima dettata dal consolidato sistema di relazioni intrecciate dalle stesse – o da coloro che le sostengono – sul territorio), estendendosi soltanto successivamente anche altre personalità femminili meno “note” (reclutate dal partito soltanto per soddisfare la quota imposta dalla normativa di riferimento): in tal modo, servendosi dei consensi di più candidate al fine di massimizzare le proprie potenzialità elettorali, gli uomini riescono ad ottenere il “valore aggiunto” sotteso agli accordi effettuati. Attraverso siffatta manovra, tuttavia, è garantito un “lieto fine” soltanto alla componente femminile “forte” (ossia a quelle personalità aventi già un proprio serbatoio di consensi, sul quale le preferenze ottenute grazie all’accordo con la componente maschile incide ben poco); mentre le candidate meno “note” (che hanno partecipato all’“accordo elettorale” nella speranza di aumentare le proprie *chances* di vittoria) non riescono a conseguire il numero di voti necessario a conquistare il seggio, atteso che le preferenze del proprio “*partner* politico” si distribuiscono su ogni singola donna cooptata dallo stesso. Un vero e proprio “effetto *harem*”, che conduce le donne ad essere trasformate in “portatrici di voti” a favore degli uomini, come dimostrato dall’analisi di F. GINESU, *Dove sono le donne nei consigli regionali?*, in *IlSole24ore*, 1 aprile 2019 (disponibile al seguente link: <https://alleyoop.ilsole24ore.com/2019/04/01/consigli-regionali-donne/>). In merito, si v. altresì le pungenti considerazioni del Sen. Roberto Calderoli in riferimento all’approvazione del d.l.

era possibile soltanto usufruendo di poche donne, rendendo elevate le *chance* di elezione delle stesse⁶⁵.

Pertanto, la compressione del rendimento del meccanismo della doppia preferenza di genere riflette una consapevole elusione dei meccanismi legislativi di stampo paritario posta in essere dalle segreterie dei partiti, ove le scelte prodotte da consolidate *leadership* individuali hanno assunto un peso decisivo sulla riduzione della percentuale “rosa” eletta, risolvendosi in strategiche misure volte a “strumentalizzare” il coinvolgimento politico del genere femminile⁶⁶.

Tali dinamiche tendono altresì a declinarsi in un ricorrente disequilibrio nella distribuzione delle funzioni assegnate agli eletti incidendo, ancora una volta, in termini negativi sul genere femminile. Invero, assai di rado le donne elette vengono impegnate in attività di spiccato rilievo gestionale, mentre

n. 86/2020, concernente l'introduzione della doppia preferenza in Puglia: “(...) in collegi che hanno a disposizione un numero di candidature che va da due a sette, quindi piuttosto piccolo, la doppia preferenza di genere danneggia il sesso femminile, perché normalmente il maschio è maggiormente infedele della femmina (...). Il maschio solitamente si accoppia con quattro o cinque rappresentanti del gentil sesso, cosa che la donna solitamente non fa. Il risultato è che il maschio si porta i voti di quattro o cinque signore e le signore non vengono elette” (cfr. Senato della Repubblica – XVIII legislatura – Resoconto stenografico dell'Assemblea, seduta del 6 agosto 2020, n. 249, 23 ss.). Sugli effetti negativi del c.d. “*ticket*” in una prospettiva di effettivo riequilibrio della rappresentanza, cfr. S. CECCHINI, *La democrazia paritaria e le elezioni regionali in Sardegna del 24 febbraio 2019*, in www.forumcostituzionale.it, 31 marzo 2019, p. 10 ss.

⁶⁵ Sul punto, cfr. le considerazioni critiche di TRUCCO, *Preferenza di genere e sostituzione legislativa della regione Puglia*, cit., p. 607: “La vigenza della cd. doppia preferenza nell'ipotesi di liste con percentuali di candidature di un determinato sesso (ad es. femminile) irrisorie (ad es. 26%), rende elevato il rischio di una distorsione dei risultati, data la non trascurabile possibilità di essere elette, con la discriminazione delle candidature dell'altro sesso presentate nelle medesime liste, ed un più ampio pregiudizio dello stesso «principio di promozione delle pari opportunità tra donne e uomini nell'accesso alle cariche elettive»”.

⁶⁶ Peraltro, è stato dimostrato come la politica tenda, di per sé, a produrre naturalmente forme di coinvolgimento diverse tra i due generi, attraendo in misura minore le personalità femminili: invero, come emerso dai dati ISTAT contenuti nel dossier “*Elezioni e attività politica e sociale*” (2019), le donne registrano tassi assai meno elevati di partecipazione attiva alla vita politica rispetto agli uomini (il riferimento è, in particolare, alla partecipazione delle stesse a comizi e cortei, iscrizione o sostegno finanziario ai partiti politici, ecc.). L'indagine è disponibile al seguente link: <https://www.istat.it/it/files//2019/12/C11.pdf>.

gli attori maschili, nella maggior parte dei casi, ricoprono i principali assessorati: il rilievo non è sfuggito al giudice amministrativo, rilevando a più riprese come “il parametro dell’equilibrio di genere *non* [sia] *riconducibile soltanto al dato numerico* e assume connotati sostanziali che possono rimandare alla *rilevanza dei ruoli e delle funzioni*, implicando un apprezzamento di carattere sostanziale analogo a quello tipico delle scelte amministrative, anche di spiccata caratterizzazione politica”⁶⁷, e che nei provvedimenti di nomina della Giunta perde consistenza il rilievo secondo il quale debba essere privilegiato “il dato politico rispetto a quello tecnico”⁶⁸.

Per quel che concerne il Parlamento europeo, il mutamento delle regole elettorali concernenti il riequilibrio di genere sembra, invece, aver prodotto risultati di rilievo rispetto alle precedenti legislature, ove la percentuale “rosa” italiana risultava sempre inferiore al 15%⁶⁹. Dal 2014, con l’introduzione della “tripla preferenza di genere”, la percentuale di donne italiane elette è stata quasi del 40%, superando addirittura tale soglia (41%) a seguito delle elezioni del 2019, ove il meccanismo innovativo in parola è stato coniugato al vincolo della composizione paritaria delle liste in capo ai partiti, pena l’inammissibilità delle stesse⁷⁰. Tuttavia, all’esito

⁶⁷ Cfr. *in terminis* T.A.R. Lazio, Roma, sent., 25 luglio 2011, n. 6673 (corsivo aggiunto).

⁶⁸ T.A.R. Campania, Napoli, sent., 10 marzo 2011, n. 1427 e 7 giugno 2010, n. 12668.

⁶⁹ Cfr. i dati emersi dal *Dossier del Servizio Studi della Camera dei deputati*, Documentazione e ricerche, n. 116 - 30 novembre 2016, *La partecipazione delle donne alla vita politica e istituzionale*, al seguente indirizzo: <http://documenti.camera.it/Leg17/Dossier/pdf/AC0294.pdf>.

⁷⁰ La l. 22 aprile 2014 n. 65 (che ha modificato la disciplina previgente, costituita dalla l. n. 18 del 24 gennaio 1979) ha introdotto, per le elezioni europee del 2014, il meccanismo della “tripla preferenza di genere”, ossia la facoltà per l’elettore di esprimere tre preferenze, di cui almeno una rivolta ad un candidato di genere diverso rispetto agli altri due indicati dallo stesso, pena l’annullamento della terza preferenza. Tale meccanismo è stato mantenuto per le elezioni del 2019, integrandolo con il sistema delle quote di lista (già previsto ed applicato a partire dalle elezioni del 2004, seppur in misura differente, atteso che la legge n. 90 dell’8 aprile 2004 prevedeva che ciascuna lista non potesse contenere più di 2/3 dei candidati del medesimo genere) pari al 50% per i candidati di entrambi i sessi, a pena di inammissibilità (inoltre, i candidati collocati ai primi due posti nella lista devono essere di genere diverso). Rispetto alle elezioni del 2014, tuttavia, è stata introdotta l’alternativa, in capo all’elettore, di esprimere una doppia o una tripla preferenza (purché rivolte a candidati di sesso diverso) ma con l’ulteriore obbligo, in tale ultimo caso, di annullamento sia della seconda che della terza preferenza (e non soltanto, quindi, della terza pre-

delle più recenti consultazioni, i dati sono calati, seppur di poco (2%): il meccanismo dell'alternanza delle preferenze di genere nelle liste elettorali è stato manipolato a vantaggio degli uomini: il sistema "vota Giorgia" ha sicuramente funzionato per ottenere voti, ma ha oscurato i candidati e le candidate reali, e un'unica donna capolista ovunque ha avuto come effetto quello di far eleggere i secondi: tutti uomini.

Dai risultati ivi delineati emerge, pertanto, come i partiti politici non siano realmente interessati ad un adeguamento spontaneo al concetto di 'rappresentanza paritaria', rendendo pertanto indispensabile il ricorso alle "armi del diritto"⁷¹ ai fini di un concreto riequilibrio di genere nelle assemblee elettive. Per tale ordine di motivi, occorrerebbe meditare sulla opportunità relativa all'introduzione di una "camicia di forza" legislativa idonea ad orientare in direzione democratica (e paritaria) l'azione politica dei partiti⁷²: sia che si voglia aderire alla classica riflessione scientifica che qualifica il sistema dei partiti quale "elemento costitutivo" delle forme di governo⁷³, sia si voglia far riferimento all'orizzonte metodologico tracciato di recente che individua la componente partitica quale "fattore

ferenza, come previsto per le elezioni del 2014) in caso di inosservanza del vincolo paritario da parte dell'elettore. Sul punto, cfr. M.G. RODOMONTE, *L'eguaglianza senza distinzioni di sesso in Italia. Evoluzione di un principio a settant'anni dalla nascita della Costituzione*, Torino, Giappichelli, 2018, p. 136 ss.

⁷¹ L'insufficienza di un mero intervento legislativo ai fini del riequilibrio di genere nelle istituzioni politiche era già stata messa in evidenza da M. AINIS, *La riforma dell'art. 51 Cost. e i suoi riflessi nell'ordinamento*, in AA.VV., *La parità dei sessi nella rappresentanza politica*, Torino, Giappichelli, 2003, p. 25.

⁷² Auspica l'introduzione di una «regolazione esogena» al fine di contrastare la «centralizzazione organizzativa» del partito personale F. MUSELLA, *L'articolo 49 e la personalizzazione dei partiti politici. Il confronto Mortati-Togliatti a settant'anni dalla Costituente*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, 2015, p. 73; nonché M. CALISE, *La democrazia del leader*, in *Il Mulino*, 2015, p. 140; ID., *Che ne sarà dei partiti*, in *Il Mulino*, 2012, p. 420. Secondo E. ROSSI-L. GORI (*Prefazione*, in ID. (a cura di), *Partiti politici e democrazia. Riflessioni di giovani studiosi sul diritto dei e nei partiti*, Pisa, Plus, 2011, p. 25), la democrazia ha bisogno di "porre limiti all'azione dei partiti politici per sopravvivere e funzionare", al fine di evitare che gli stessi "si impadronisc[a]no della democrazia e la sfigurano, fino a renderla irriconoscibile, soffocando il diritto di partecipazione dei cittadini ed indirizzando l'attività delle istituzioni verso obiettivi in contrasto con la Carta costituzionale".

⁷³ L. ELIA, *Governo (forme di), ad vocem*, in *Enc. dir.*, vol. XIX, Milano, Giuffrè, 1970, p. 638 ss.

esterno condizionante” delle stesse⁷⁴, i partiti devono esercitare funzioni costituzionalmente democratiche⁷⁵, ove l’eguaglianza di genere dovrebbe costituire uno dei fini principali delle proprie attività. E invece, le misure paritarie introdotte dal legislatore si sono tradotte, a tutti i livelli di governo, in un uso strategico della componente femminile ai fini della vittoria elettorale⁷⁶, svuotando così del tutto il concetto di “metodo democratico”⁷⁷ di cui all’art. 49 Cost., che costituisce la “premessa concettuale per un regime di partecipazione politica egualitaria”⁷⁸.

Una “sincera”⁷⁹ attuazione del metodo democratico, infatti, risulta assolutamente necessaria in un contesto partitico connotato dalla opacità del comando monocratico, per far sì che i processi decisionali avvengano in osservanza dei principî emergenti dal combinato disposto degli artt. 51 e 3 Cost., e garantire così un effettivo (e paritario) rinnovamento del personale politico.

⁷⁴ Il riferimento è allo studio di M. LUCIANI, *Governo (forme di), ad vocem*, in *Enc. dir., Annali*, vol. III, Milano, Giuffrè, 2009, p. 556 ss. In chiave critica, si v. STAIANO, *Prolegomeni minimi ad una ricerca forse necessaria su forma di governo e sistema dei partiti*, cit., p. 4 ss.

⁷⁵ Che costituisce il “presupposto indispensabile perché si abbia anche fuori di essi una vera democrazia”, come rilevato da P. CALAMANDREI, *Discussione sul Progetto di Costituzione*, seduta del 4 marzo 1947, p. 1753 (disponibile on-line: http://www.camera.it/_dati/Costituente/Lavori/Assemblea/sed049/sed049.pdf), citato da S. MERLINI, *I partiti politici, il metodo democratico e la politica nazionale*, in AA.VV., *Partiti politici e società civile a sessant’anni dall’entrata in vigore della Costituzione*. AIC – Annuario 2008, Napoli, Jovene, 2009, p. 69.

⁷⁶ Il “racordo” tra sistema elettorale e partito «personale», con conseguente dominio del *leader* negli spazi decisionali relativi alla distribuzione delle candidature nei collegi “sicuri” o “contendibili con prospettive di successo”, è stato messo in evidenza da S. STAIANO, *L’incertezza (anche) delle regole dell’incarico*, in *Federalismi.it*, 2018, p. 8.

⁷⁷ Secondo C. ROSSANO, *Partiti politici*, in *Enc. giur.*, XXII, Roma, Istituto dell’Enciclopedia Italiana, 2002, spec. p. 8, il «metodo democratico» costituisce un limite che si esplica sia in relazione all’attività “esterna” dei partiti (potendo comportare la “repressione dell’attività condotta con metodi non democratici”), sia in relazione all’attività “interna”, che si riflette “sull’organizzazione stessa dei partiti, in quanto funzionalmente collegata con l’attività esterna”.

⁷⁸ G. FERRARA, *Il governo di coalizione*, Milano, Giuffrè, 1973, p. 18. Secondo l’A., il termine «concorso» di cui all’art. 49 Cost. “individua una realtà ed un’esigenza paritaria: la paritarietà delle forme singole della partecipazione, la garanzia per queste, in tutte le vicende che accompagnano e configurano la determinazione della politica nazionale, di una posizione imm modificabile che è la posizione paritaria di partenza [...]” (*ivi*, p. 36).

⁷⁹ Così, A. POGGI, *La democrazia nei partiti*, in *Rivista AIC*, 2015, p. 11 ss.