

Ricerche giuridiche
Collana diretta da A. Celotto, F. Liguori, L. Zoppoli

Virgilia Fogliame

**PARITÀ DI GENERE
E RAPPRESENTANZA**

**Il rendimento delle misure
legislative promozionali**

V. FOGLIAME
PARITÀ DI GENERE E RAPPRESENTANZA

ISBN 978-88-9391-919-7



euro 15,00

Editoriale Scientifica

Ricerche giuridiche

212

nuovissima serie

Ricerche giuridiche
Collana diretta da

A. CELOTTO, F. LIGUORI, L. ZOPPOLI

Comitato Scientifico

I. Caracciolo, M. Delfino, M. D'Onghia
L. Fernandez Del Moral Dominguez, F. Galgano, L. Gatt
A. Guardiano, M. Iovane, V. Luciani, R. Mastroianni, G. Montedoro
A. Patroni Griffi, S. Prisco, R. Spagnuolo Vigorita, A. Zito

VIRGILIA FOGLIAME

**PARITÀ DI GENERE
E RAPPRESENTANZA**

Il rendimento delle misure
legislative promozionali

EDITORIALE SCIENTIFICA

Proprietà letteraria riservata

Questo volume è stato soggetto a referaggio

© Copyright 2020 Editoriale Scientifica s.r.l.
via San Biagio dei Librai, 39 - 80138 Napoli
www.editorialescientifica.com info@editorialescientifica.com
ISBN 978-88-9391-919-7

*Alle Donne,
a Lei in particolare
la Beata Vergine di Pompei.*

INDICE

INTRODUZIONE

1. Le ragioni di una ricerca	9
2. Delimitazione dell'indagine e struttura del lavoro	12
3. La componente femminile nelle sedi rappresentative e istituzionali	18

CAPITOLO I

L'INGRESSO DELLE MISURE SULLA PARITÀ DI GENERE NEL CIRCUITO RAPPRESENTATIVO

1. Notazioni introduttive	25
2. I primi passi verso una lettura "positiva" del principio della parità dei sessi: l'introduzione delle quote di genere nella legislazione elettorale	31
3. L'azione demolitoria della Corte costituzionale e le reazioni della dottrina	41
4. La progressiva estensione multilivello del principio	50
5. Il parziale <i>revirement</i> della Corte	57
6. La legittimità della "preferenza di genere": il caso campano	65

CAPITOLO II

SISTEMI ELETTORALI E DEMOCRAZIA PARITARIA

SEZIONE I

TRA MAGGIORITARIO E PROPORZIONALE

1. La rappresentanza di genere tra formula elettorale maggioritaria e proporzionale	75
---	----

- | | |
|---|----|
| 2. Legislazione elettorale nazionale e misure promozionali di riequilibrio: dalla legge n. 270 del 2005 all' <i>Italicum</i> | 86 |
| 3. L'equilibrio di genere nella legge n. 165 del 2017: alcune notazioni sull'effettivo rendimento delle "nuove" misure promozionali | 93 |

SEZIONE II

AUTONOMIE REGIONALI E AZIONI POSITIVE

- | | |
|---|-----|
| 4. La partecipazione politica paritaria nei sistemi elettorali regionali: vincoli statali e autonomie | 102 |
| 5. La risposta delle autonomie | 107 |
| 5.1. <i>Segue</i> : il curioso caso del Piemonte e della Calabria | 116 |
| 6. Il rendimento dei modelli | 121 |

SEZIONE III

IL RUOLO DEI PARTITI POLITICI

- | | |
|---|-----|
| 7. Il « <i>primato monocratico</i> » del leader | 127 |
| 8. La « <i>deriva populista</i> » | 132 |
| 9. Il «partito personale regionale» | 137 |

CAPITOLO III

LA DIFFUSIONE DEGLI ISTITUTI DI RIEQUILIBRIO DI GENERE: LEGISLAZIONE E GIURISDIZIONI

- | | |
|---|-----|
| 1. La tutela delle pari opportunità negli Statuti regionali | 141 |
| 2. Il vincolo alla promozione delle pari opportunità nella formazione degli esecutivi regionali: il contributo del giudice amministrativo | 158 |
| 3. La natura «precettiva» delle misure legislative paritarie: la sentenza n. 81 del 2012 della Corte costituzionale | 166 |

<i>Conclusioni</i>	173
--------------------	-----

<i>Bibliografia</i>	177
---------------------	-----

INTRODUZIONE

SOMMARIO: 1. Le ragioni di una ricerca. – 2. Delimitazione dell'indagine e struttura del lavoro. – 3. La componente femminile nelle sedi rappresentative e istituzionali.

1. *Le ragioni di una ricerca*

Interrogarsi sul rendimento delle misure legislative di riequilibrio della rappresentanza impone una contestuale riflessione relativa alla trasformazione del sistema partitico. Quest'ultimo, ad oggi, si presenta destrutturato e frammentato dall'interno in forza del tumulto provocato dalla progressiva emersione, nel corso degli anni, della personalizzazione della politica, che ha condotto i partiti politici verso quello che è stato definito il «labirinto populista»¹.

¹ M. CALISE, *La democrazia del leader*, Roma-Bari, 2016, spec. 82, definendo il populismo come «la cartina di tornasole della crisi della democrazia contemporanea». Sul concetto di «populismo» (e sulle relative difficoltà di individuazione delle componenti distintive dello stesso), la letteratura politologica è piuttosto ampia: cfr., *ex plurimis*, le ricostruzioni di D. PALANO, *L'invenzione del populismo. Note per la genealogia di un concetto paranoico*, in *Storia del pensiero politico*, n. 2/2019, 275 ss.; Id., *Populismo*, Milano, 2017; M. REVELLI, *Populismo 2.0*, Torino, 2017; P. GRAZIANO, *Neopopulismi. Perché sono destinati a perdurare*, Bologna, 2018; M. ANSELMi, *Populismo. Teorie e problemi*, Milano, 2017; M. TARCHI, *L'Italia populista. Dal qualunquismo a Beppe Grillo*, Bologna, 2015; Id., *Il populismo e la scienza politica: come liberarsi del "complesso di Cenerentola"*, in *Fil. pol.*, n. 3/2004, 413 ss.; 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, 2019, 56 ss. Tale difficoltà ha condotto gli studiosi ad essere imprigionati in quello che è stato definito da I. BERLIN «Cinderella complex» («complesso di Cenerentola»), ossia il tentativo di identificare un concetto «puro» di «populismo» attraverso ricostruzioni teoriche che «calzassero» perfettamente con i vari tipi di fenomeni emergenti dalla realtà: «[...] we must not suffer from a Cinderella complex, by which I mean the following: that there exists a shoe – the word “populism” – for which somewhere there must exist a foot. There are all kinds of feet which it nearly fits, but we must not be trapped by these nearly-fitting feet. The prince is always wandering about with the shoe;

Tale esito costituisce le risultanze delle macerie ereditate da Tangentopoli, i cui effetti si sono declinati in un marcato sentimento di sfiducia e di distanza del corpo elettorale verso le dinamiche politiche, al punto da condurre lo stesso ad identificare i partiti come «attori autonomi», come tali incapaci di intercettare ed elaborare le domande di partecipazione dei cittadini².

Nel corso degli anni, la crescente disaffezione dell'elettorato per la politica ha reso necessario, in capo ai partiti politici, un radicale mutamento di approccio ai fini dell'acquisizione del consenso, che ha richiesto, in primo luogo, una rimodulazione dei propri codici comunicativi, essendo oramai inefficaci gli appelli ideologici³: tale rimodulazione si è cristallizzata (attraverso il sensibile contributo dei *media*) in formule pervasive e dirette, strutturate in perfetta aderenza alla volontà espressa dai cittadini in svariate forme (e raccolta e capitalizzata attraverso sondaggi, *social network*, ecc...), ab-

and somewhere, we feel sure, there awaits it a limb called *pure populism*. This is the nucleus of populism, its essence» (I. BERLIN, Intervento alla conferenza "To define populism", svoltasi presso la London School of Economics and Political Science il 19-21 maggio 1967, disponibile al seguente link:

<http://berlin.wolf.ox.ac.uk/lists/bibliography/bib111bLSE.pdf>, corsivo aggiunto).

² F. SCUTO, *L'organizzazione e il funzionamento interno dei partiti: vecchi e (apparentemente) nuovi modelli di fronte all'art. 49 Cost.*, in *Dir. cost.*, n. 3/2019, 116 ss.; M. CALISE, *La democrazia del leader*, cit., 29 ss. In argomento, cfr. altresì l'analisi di P. SCOPPOLA (*La Repubblica dei partiti. Evoluzione e crisi di un sistema politico (1945-1996)*, Bologna, 1997) il quale rilevava che già negli anni Ottanta (e, quindi, ben prima dello svolgimento dei *referendum* elettorali degli anni Novanta e dell'esplosione di Tangentopoli), «partiti sempre più simili l'uno all'altro si contendono ormai il consenso degli elettori per farlo valere [...] nella definizione del rispettivo potere. La competizione elettorale svuotata del suo significato politico proprio [...] si caratterizza sempre più sul terreno del voto di scambio», delineando pertanto i contorni di una profonda crisi del sistema politico nel quale «il consenso elettorale non è più elemento decisivo e qualificante» (spec. 425-427).

³ Per una ricostruzione, cfr. M. CALISE (a cura di), *Come cambiano i partiti*, Bologna, 1992, 11 ss.; nonché L. MORLINO, M. TARCHI (a cura di), *Partiti e caso italiano*, Bologna, 2006, 105 ss.

battendo così quel muro divisorio tra società civile e i cd. «giardini segreti della politica»⁴.

In siffatto scenario, occorre pertanto analizzare gli effetti relativi alla «metamorfosi»⁵ dei partiti sul circuito rappresentativo, 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 politico⁶. Tale ultimo aspetto, ov-

⁴ M. CALISE, F. MUSELLA, *Il Principe digitale*, Roma-Bari, 2019, 71 ss.; D. CAMPUS, *Lo stile del leader. Decidere e comunicare nelle democrazie contemporanee*, Bologna, 2016, 36 ss.; S. VENTURA, *I leader e le loro storie. Narrazione, comunicazione politica e crisi della democrazia*, Bologna, 2019, 15 ss.

⁵ C. DE FIORES, *Dai partiti democratici di massa ai partiti post-democratici del leader, Profili costituzionali di una metamorfosi*, in *www.costituzionalismo.it*, fasc. 1/2018, 220 ss.

⁶ 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 *www.federalismi.it*, n. 3/2012, 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, 1948; M.A. CATTANEO, *Il partito politico nel pensiero dell'Illuminismo e della rivoluzione francese*, Milano, 1964; V. CRISAFULLI, *I partiti nella Costituzione*, in *Jus*, 1969, 3 ss.; C. ESPOSITO, *I partiti nella Costituzione italiana*, in Id., *La Costituzione italiana. Saggi*, Padova, 1954, 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, Vol. II, 1957 (ora in *Raccolta di scritti*, Milano, Vol. III, 1972, 355 ss.); M. DUVERGER *Les partis politiques*, III ed., Parigi, 1958, trad. it. *I partiti politici*, Milano, 1961; P. RIDOLA, voce *Partiti politici*, in *Enc. Dir.*, Milano, vol. XXXII, 1982, 66 ss. Tra gli studi più recenti, si v. P. MARSOCCI, *Sulla funzione costituzionale dei partiti e delle altre formazioni politiche*, Napoli, 2012; S. STAIANO (a cura di), *Nella rete dei partiti. Trasformazione politica, forma di governo, network analysis*, Napoli, 2014; F. SCUTO, *La democrazia interna dei partiti: profili costituzionali di una transizione*, Torino, 2017.

vero 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* della presente ricerca, come emerge dal sottotitolo dell'indagine: si tenterà, pertanto, di dimostrare come le scelte assunte dalla componente partitica abbiano inciso, in misura rimarchevole, sullo scenario rappresentativo femminile.

2. Delimitazione dell'indagine e struttura del lavoro

L'analisi dell'impalcatura organizzativa moderna dei partiti politici (affrontata nella seconda parte del presente scritto) assume, pertanto, una propria centralità, atteso che, dallo scandalo di Tangentopoli, i partiti hanno smarrito la propria bussola ideologica, ancorandosi ad un *modus operandi* legato inscindibilmente alla spettacolarizzazione e personalizzazione dei propri dirigenti, che ha condotto alla conseguente «sudditanza» dell'intero apparato organizzativo interno alle decisioni assunte dai vertici⁷. Trattasi di un

⁷ *Amplius*, v. *infra*, Capitolo II, Sezione III. Ad ogni modo, la distinzione tra le varie tipologie di *leadership*, in particolare tra quelle «orientate al risultato» ovvero «orientate alle relazioni» risale agli anni Sessanta, rientrando nella prima categoria i *leader* che, pur di ottenere i risultati prefigurati tendono, nei confronti dei propri subordinati, ad esibire uno stile aderente al binomio «autorità-obbedienza», ottenendo da questi ultimi «adesione incondizionata» (in caso contrario, la sanzione sarà l'esclusione degli stessi dai circuiti decisionali); alla seconda categoria, invece, appartengono i *leader* che preferiscono conseguire i propri obiettivi attraverso una relazione «collaborativa» con gli altri esponenti del partito, seguendo uno stile «country club». Sul punto, cfr. R.R. BLAKE, J.S. MOUTON, *The Managerial Grid: Key Orientations for Achieving Production Through People*, Houston, 1964, 18 ss., ripreso da J.W. KELLER, *Constraint Respecters, Constraints Challengers, and Crisis Decision Making in Democracies: A Case Study Analysis of Kennedy Versus Reagan*, in *Political Psychology*, vol. 26, n. 6, spec. 841: «[...] Leaders with a maximum concern for production and a minimum concern for people are expected to display an "authority-obedience" management style: the

modello lanciato verso gli inizi degli anni Novanta, e che ad oggi persiste, seppur con forme e strumenti diversi, ma che non altera la sostanza, anzi definendone piuttosto i contorni in maniera più nitida.

Per poter sopravvivere, il *leader* necessita del sostegno del “proprio” partito e del consenso del “suo” elettorato: per tale ordine di motivi, tende a costruire una “rete” fiduciaria di rapporti idonea a consolidare e mantenere la propria *leadership* nel lungo periodo, e che gli consenta di blindarsi in una “*safety cage*” anche in momenti in cui l’affidabilità alla propria capacità decisionale tende a vacillare, in particolare a seguito dei colpi, spesso lesivi, del «fattore M» (ossia *media* e magistratura che, come si vedrà, costituiscono i principali fattori di demolizione delle *leadership* partitiche)⁸.

Nella “rete” di rapporti di natura fiduciaria del *leader* assai di rado riesce ad essere inclusa la componente femminile, fatta eccezione per quelle poche personalità in grado di attribuire un “valore aggiunto” al mantenimento del consenso dello stesso: in tale categoria rientrano, pertanto, quelle personalità femminili espressione di una propria “autonomia elettorale” in grado di apportare il citato “valore aggiunto”, in termini di consensi, al *leader* del partito, soprattutto in periodo di competizioni elettorali.

Pertanto, fatta eccezione per tale limitata categoria, le dinamiche organizzative interne del partito (dettate dal *leader* nel proprio ruolo di «decisore») risultano, nella maggior parte dei casi, sensibilmente lesive nei confronti del genere femminile, probabilmente a causa di una sostanziale ed aprioristica sfiducia nei confronti dell’apporto collaborativo delle donne nelle sedi decisionali.

Tale sfiducia trova piena conferma nel ruolo, spesso marginale,

leader dictates orders to subordinates and expects unconditional compliance; disagreement is equated with insubordination and is suppressed [...]. In contrast, those with a minimum concern for production and a maximum concern for people will pursue a «country club» management style: the leader encourages an open exchange of views in a non-confrontational environment and rejects the hierarchical establishment and imposition of objectives in favor of the collaborative creation of general goals based on consensus». Diffusi riferimenti a questo studio in D. CAMPUS, *Lo stile del leader*, cit., 24 ss.

⁸ M. CALISE, *La democrazia del leader*, cit., 140.

rivestito dalle stesse negli organi elettivi, in ispecie in ambiti sostanziali. Siffatto aspetto, al quale è dedicata la terza parte del lavoro, è stato censurato, in diverse occasioni, dai giudici amministrativi, i quali non hanno esitato a rilevare che il rispetto del vincolo relativo al riequilibrio di genere negli organi elettivi si declina altresì nella rilevanza dei «ruoli» e delle «funzioni» assegnate alle donne.

Per quel che concerne il quadro normativo di riferimento, sul versante nazionale si sono registrate, nel corso degli anni, dinamiche piuttosto complesse. Il mutamento delle regole elettorali, declinate di recente verso una maggiore tutela del genere meno rappresentato, ha costituito (almeno formalmente) il principale contraltare al dominio decisionale della dirigenza partitica sulle scelte relative alla selezione del personale politico, nel tentativo di apportare un maggiore equilibrio. Tuttavia, come si tenterà di dimostrare, nonostante la ristrutturazione del sistema elettorale attraverso formule paritarie piuttosto incisive, gli esiti delle consultazioni elettorali non sono stati pienamente conformi alle aspettative.

Ad ogni modo, le soluzioni elaborate dal legislatore nazionale non hanno costituito un vero e proprio elemento di novità nel panorama legislativo: trattasi, piuttosto, di una rielaborazione delle misure adottate sul versante regionale attraverso la legge n. 20 del 15 febbraio 2016, che è intervenuta sull'art. 4 della legge n. 165 del 2 luglio 2004, ossia la legge-cornice statale in materia elettorale regionale.

Come verrà rilevato nella seconda parte dell'indagine, la novella del 2016 ha inserito molteplici vincoli di riequilibrio idonei ad incidere, in termini di efficacia, sui risultati delle consultazioni, tentando (in aderenza alle indicazioni provenienti dalla giurisprudenza della Corte, attraverso le sentt. nn. 49 del 2003 e n. 4 del 2010)⁹ di orientare, in direzione paritaria, le scelte partitiche nella fase antecedente allo svolgimento della competizione elettorale (ossia la formazione delle liste).

⁹ Il dibattito sulla introduzione delle misure legislative di riequilibrio della rappresentanza ha impegnato, fin dal principio, anche la Corte costituzionale che, in argomento, ha registrato una "cauta" apertura, tracciandone i contorni di legittimità nel corso del tempo, come si vedrà nella prima parte del presente scritto.

Nonostante l'inserimento dei vincoli *de quibus*¹⁰, in alcuni contesti regionali non si è riuscito ad approdare a risultati soddisfacenti, addirittura registrando una sola presenza femminile nella compagine consiliare. Complice una singolare resistenza rinvenibile in determinati territori (cfr. ad esempio, la Calabria e la Basilicata, da anni protagoniste in termini negativi in relazione alla problematica dell'equilibrio di genere), l'inserimento dei vincoli di riequilibrio nelle leggi elettorali regionali¹¹ ha determinato, in alcuni casi, variazioni quasi ininfluenti sul circuito rappresentativo, consolidando un incremento della presenza femminile poco superiore rispetto ai valori risalenti al periodo antecedente alle modifiche introdotte a seguito dell'entrata in vigore della legge n. 20/2016. In relazione a tali valori, il peso della dimensione partitica sembra essere stato incisivo, considerate le molteplici strategie (che si tenterà di ricostruire *infra*, delineandone le criticità e gli effetti)¹² edificate dai gruppi dirigenti per "sterilizzare" il rendimento ottimale dei vincoli paritari.

Uno scenario non dissimile emerge anche a livello nazionale, ove il rendimento ottimale delle misure¹³ previste dalla legge n. 165

¹⁰ Per le Regioni che adottano leggi elettorali regionali che prevedono l'espressione di preferenze è prevista la combinazione della cd. "quota di lista" e del meccanismo della "doppia preferenza di genere"; mentre per le Regioni che adottano il sistema delle cd. "liste bloccate" è stata introdotto il vincolo, operante per le segreterie dei partiti, relativo all'ordine alternato di genere fra i candidati all'interno delle liste, in uno alla succitata "quota" di genere. Nel caso in cui siano previsti collegi uninominali, la legge n. 20 del 2016 prevede che nell'ambito delle candidature presentate con il medesimo simbolo, i candidati appartenenti al medesimo genere non dovranno eccedere il 60% del totale. Per un approfondimento, si rinvia al Capitolo II, Sezione II.

¹¹ Peraltro, ancora inattuati in Calabria e Piemonte, sollevando così non pochi dubbi sulla conformità costituzionale di tali scelte, considerato che il contrasto di una legge regionale ai principî previsti dalla legge statale costituisce, pertanto, una violazione del combinato disposto degli artt. 122 e 117, comma 7 della Cost. Sul punto si v. *infra*, Capitolo II.

¹² Cfr. Capitolo II, Sezione II.

¹³ Tra le misure paritarie previste dalla legge n. 165 del 2017, è previsto l'ordine alternato di genere fra i candidati nelle liste bloccate dei collegi plurinominali; l'introduzione di una soglia massima di rappresentanza dello stesso genere pari al 60% sia per i candidati nelle liste plurinominali e per i relativi capilista, sia per i collegi uninominali.

del 3 novembre 2017 sembra essere stato, in qualche modo, compromesso dalle scelte registrate sul versante partitico¹⁴.

Seppur si riconosca, in tale sede, un indiscusso merito alle scelte del legislatore nazionale, le quali hanno determinato un significativo incremento della presenza “rosa” nelle sedi della rappresentanza, è pur vero che, tuttavia, fino a pochi anni fa il sistema elettorale nazionale non prevedeva alcunché sull’equilibrio di genere, e il rendimento delle variazioni introdotte dal 2017 non sembra essere stato pienamente conforme alle aspettative atteso che, in termini percentuali, non è stato raggiunto il valore minimo di rappresentanza dello stesso genere previsto dalla legge in commento (ossia il 40%).

Ad entrambi i livelli di governo, pertanto, stenta ad essere osservato il concetto di “rappresentanza paritaria”: invero, la granitica resistenza manifestata dai partiti politici al rispetto delle soluzioni tese a garantire l’equilibrio di genere emerge, con sufficiente nitidezza, dalle modalità di gestione delle candidature poste in essere dai *leader* partitici le quali, troppo spesso, tendono a declinarsi in un “uso strategico” e in una “strumentalizzazione” delle risorse

¹⁴ Si fa riferimento, in particolare, ai diffusi tentativi (a quanto pare, riusciti, come si tenterà di dimostrare nella seconda parte del lavoro, dedicato al rapporto tra regole elettorali e sistema partitico) di compressione, svolti dai partiti, del rendimento dei vincoli legislativi paritari, questi ultimi sostanzialmente elusi sia attraverso una strategica distribuzione delle *chance* di vittoria effettuata dai *leader* delle varie forze politiche in competizione (che ha visto la maggior parte della componente femminile relegata nei collegi cd. “a sconfitta sicura”); sia attraverso il concreto aggiramento del sistema delle “pluricandidature”, sfruttando il rovescio della medaglia della regola dell’ordine alternato di genere previsto per i collegi plurinominali (atteso che la vittoria della medesima candidata in più collegi ha determinato il subentro, nella prima posizione, del candidato uomo collocato secondo nella lista). In argomento, cfr. 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*, n. 1/2018, 26-27; 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 nel diritto*, n. 2/2018, 18 ss. e, più di recente, G. SORRENTI, “*Viaggio ai confini dell’eguaglianza giuridica*”. *Limiti e punti di caduta delle tecniche di attuazione del divieto di distinzioni in base al sesso*, in *Rivista AIC*, n. 2/2020, 483 ss.

femminili, queste ultime utilizzate come strumento di consolidamento dell'*establishment* politico e dei gruppi dirigenti maschili. L'assetto del sistema partitico contemporaneo, connotato da una fortissima concentrazione del potere decisionale a livello verticistico, costituisce uno dei motivi che hanno spinto il legislatore verso la definizione di soluzioni idonee ad esercitare una "pressione negativa" sul dominio del *leader*, in specie in riferimento alle procedure relative alla selezione e gestione del personale politico. Tuttavia, la debolezza delle misure in commento emerge dal mancato conseguimento dell'obiettivo prefigurato, atteso che i gruppi dirigenti partitici sono riusciti, nei modi che verranno analizzati attraverso la presente indagine, ad eludere tali meccanismi.

Tale esito, probabilmente determinato dal timore che le politiche di riequilibrio della rappresentanza potessero determinare significative alterazioni alla struttura organizzativa del partito definita dagli stessi, conduce a ritenere che il concreto raggiungimento di una effettiva parità dei sessi nella rappresentanza politica costituisce una problematica che difficilmente può essere risolta ricorrendo soltanto alle «armi del diritto»¹⁵ in materia elettorale: atteso il ruolo rivestito dai partiti politici nello scenario rappresentativo – e considerato che, in relazione all'insoddisfacente rendimento delle formule paritarie, il *modus operandi* degli stessi sembra aver assunto un ruolo decisivo – occorre intervenire attraverso una regolamentazione legislativa in grado di incidere sul funzionamento democratico dei partiti, arginando così la "verticalizzazione" dei processi decisionali. La lesività di tali processi nei confronti del genere femminile emerge, infatti, dalla ingiustificata restrizione riservata a quest'ultimo negli spazi politico-partecipativi, considerato che il partito "personale" favorisce l'ingresso nelle sedi politiche a quei candidati che privilegiano di uno stretto rapporto di fiducia con il

¹⁵ L'insufficienza di un mero intervento legislativo ai fini del riequilibrio di genere nelle istituzioni politiche era già stato messo 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, 2003, 25.

proprio *leader* attraverso logiche «clientelari»¹⁶ che risultano ben lontane, quindi, dal concetto di partecipazione politica egualitaria.

3. La componente femminile nelle sedi rappresentative e istituzionali

Ad oggi, lo scenario rappresentativo femminile risulta meno sofferente rispetto soltanto a qualche anno fa, allorquando sul versante nazionale non erano previste misure di riequilibrio della rappresentanza. Invero, l'andamento concernente la presenza delle donne in entrambi i rami del Parlamento sembra aver consolidato una significativa ascesa soltanto a partire dalla XVII legislatura (secondo alcuni autori, in forza principalmente del contributo apportato *ratione temporis* dal partito vincitore delle elezioni politiche, che aveva introdotto spontaneamente, nel proprio Statuto, vincoli per favorire l'equilibrio di genere)¹⁷, raggiungendo infine un valore apprez-

¹⁶ F. MUSELLA, *Il partito politico tra reti e organizzazione*, in S. Staiano (a cura di), *Nella rete dei partiti*, cit., 57.

¹⁷ I dati relativi alla presenza femminile negli organi costituzionali italiani hanno registrato un progressivo incremento soltanto in tempi recenti: invero, nella XII legislatura (la prima con il sistema delle quote, successivamente dichiarato incostituzionale dalla Corte), le personalità femminili elette alla Camera dei deputati sono state 95, e 29 al Senato. Tale cifra, a seguito dell'intervento della Corte, si è sensibilmente ridotta nella XIII legislatura, ove alla Camera sono state elette 70 donne e al Senato 26. Valori non dissimili si sono registrati nella XIV legislatura (73 donne alla Camera e 25 al Senato). Soltanto a partire dalla XV legislatura si sono consolidate cifre più elevate (per la precisione, 108 alla Camera e 44 al Senato; mentre nella XVI legislatura, rispettivamente, 133 e 58). Secondo parte della dottrina, lo scenario registrato nella XVII legislatura (198 donne alla Camera e 92 al Senato) è stato dettato, in larga parte, dall'introduzione di «alcune regole particolarmente innovative per la selezione dei candidati» all'interno dei partiti (il riferimento è al Partito Democratico, introducendo nel proprio Statuto una determinata quota riservata al genere femminile e la collocazione dei candidati in ordine alternato di genere: sul punto, cfr. A. MASSA, *La rappresentanza femminile nelle istituzioni politiche elettive*, in A. Pitino (a cura di), *Interventi di contrasto alla discriminazione e alla violenza sulle donne nella vita pubblica e privata. Un'analisi multidisciplinare*, Torino, 2015, spec. 212; A. CIANCIO, *Parità di genere e partecipazione politica nell'Unione Europea. Profili generali*, in *Rivista AIC*, n. 1/2016, 16; C. TRIPODINA, 1946-2016 la "questione elettorale femminile": dal voto delle

zabile nella legislatura attuale (seppur non pienamente conforme alle previsioni del legislatore, come emergerà nel corso dell'indagine).

Tra le posizioni di vertice, tuttavia, una luce non sembra ancora intravedersi, atteso che la carica di Capo dello Stato o di Presidente del Consiglio non è mai stata, finora, declinata al femminile, e la carica di Presidente della Camera, ad oggi, è stata rivestita da donne soltanto in cinque legislature, e quella di Presidente del Senato è stata ricoperta, per la prima volta, da una donna soltanto nell'attuale legislatura¹⁸.

Anche in relazione alla composizione della Corte costituzionale i dati relativi alla presenza femminile sono stati piuttosto severi: invero, soltanto nel 2019, per la prima volta è stata eletta una donna nella funzione di Presidente, e la composizione dell'organo si è distinta, quasi sempre, per un "monopolio maschile", considerato che finora soltanto cinque donne ne hanno fatto parte. Anche a livello sovranazionale, l'elezione di Ursula von der Leyen quale Presidente della Commissione europea nel 2019 ha costituito un elemento di

donne al voto alle donne (una luce si intravede), in *Rivista AIC*, n. 3/2016, 21). Nella XVIII legislatura sono state elette 225 donne alla Camera e 109 al Senato. La presenza delle donne, tuttavia, ha costituito una lacuna per ben tredici esecutivi: solo dal 1983, infatti, la presenza femminile è diventata una costante più che una variabile. Fonte: *Dossier del Servizio Studi della Camera dei deputati*, Documentazione e ricerche, n. 62 – 5 marzo 2020, *Legislazione e politiche di genere*, cit.; Senato della Repubblica, Ufficio Valutazione Impatto, (Focus 2018), "Parità vo cercando 1948-2018. Settanta anni di elezioni in Italia: a che punto siamo con il potere delle donne?", disponibile al seguente indirizzo: <http://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/01083354.pdf>.

¹⁸ Fonte: *Dossier del Servizio Studi della Camera dei deputati*, Documentazione e ricerche, n. 62 – 5 marzo 2020, *Legislazione e politiche di genere*, disponibile al seguente link: http://documenti.camera.it/leg18/dossier/pdf/ID0007.pdf?_1587717040427. In merito, si v. altresì le analisi proposte da "Il Sole 24 ore" (<https://www.econopoly.ilsole24ore.com/2020/01/09/donne-politica-rilevanza/>) e da "Quorum-Youtrend" (<https://www.youtrend.it/2019/12/03/donne-e-politica-a-che-punto-siamo-con-la-parita-di-genere-2/>), laddove è emerso che in Italia le donne occupano solo un terzo delle cariche politiche nazionali e meno di un quinto di quelle locali.

indiscussa novità, atteso che è stata la prima personalità femminile a ricoprire tale carica¹⁹.

Per quel che concerne il Parlamento europeo, il mutamento delle regole elettorali relative al riequilibrio di genere sembra aver prodotto risultati di rilievo rispetto alle precedenti legislature, ove la percentuale “rosa” italiana risultava sempre inferiore al 15%²⁰. Dal 2014, con l’introduzione della “trippla preferenza di genere”, la percentuale di donne italiane elette è stata quasi del 40%, superando addirittura tale soglia 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 stesse²¹.

¹⁹ Eletta, tuttavia, con sole 383 preferenze su un totale di 733 votanti: la maggioranza prevista era di 374 voti, quindi il margine di vittoria della stessa è stato piuttosto basso, essendo appena di 9 voti. Fonte: *europarl.europa.eu*, 16 luglio 2019.

²⁰ 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>.

²¹ La legge n. 65 del 22 aprile 2014 (che ha modificato la disciplina previgente, costituita dalla legge n. 18 del 24 gennaio 1979) ha introdotto, per le elezioni europee del 2014, il meccanismo della “trippla 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 preferenza, 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, 2018, 136 ss.

Dai risultati registrati sul versante sovranazionale emerge, pertanto, come un pieno ed effettivo riequilibrio di genere sia stato prodotto da vincolanti e piuttosto incisive regole elettorali, a conferma del dato che il sostegno alla componente femminile per l'accesso verso le istituzioni politiche non possa prescindere dal contributo del legislatore. Ciò in quanto i partiti politici non sembrano interessati ad un adeguamento spontaneo al concetto di "rappresentanza paritaria", rendendo pertanto indispensabile il ricorso alle «armi del diritto».

Per tali motivi, non sorprende che parte della dottrina abbia configurato i diritti delle donne quali «diritti dimezzati», censurandone il profondo *gap* fra «previsione giuridica» ed «effettività»²²: invero, lo slittamento verso esiti di restrizione del circuito democratico tende a manifestarsi, in tutta evidenza, nella indiretta compressione delle "condizioni di partenza" riservata alle donne dalla dimensione partitica, effettuata attraverso molteplici manovre²³ idonee ad indebolire il rendimento ottimale dei vincoli legislativi paritari.

Il mancato bilanciamento, nelle sedi politiche, del diverso apporto collaborativo fornito dai due sessi costituisce, pertanto, il principale ostacolo al «salto evolutivo»²⁴ che l'ordinamento è chia-

²² S. GAMBINO, *Sui limiti della democrazia paritaria in Italia*, in A. Falcone (a cura di), *Verso una democrazia paritaria. Modelli e percorsi per la piena partecipazione delle donne alla vita politica e istituzionale*, Milano, 2011, 10 ss.: «[...] quando si parla di diritti, occorre non confondere la loro *previsione formale* in un testo normativo (ancorché di rango costituzionale) con la relativa *effettività*, perché i diritti vivono, in particolare, anche grazie a quella *coscienza storica* che [...] costituisce lo sfondo culturale necessario affinché la previsione formale trovi attuazione da parte del legislatore e garanzia innanzi a un giudice. [...] Non può prescindersi dagli effettivi svolgimenti giuridici, prendendo atto, quando è il caso [...] dello scarto, dello iato, fra previsione giuridica (astratta e generale) e sua concreta effettività» (corsivo non testuale).

²³ Per un'analisi delle stesse e i relativi risultati prodotti a tutti i livelli di governo, si rinvia alle Sezioni I e II della seconda parte del presente lavoro.

²⁴ A. FALCONE, *Sistemi elettorali e democrazia paritaria: le misure di riequilibrio della rappresentanza di genere fra riforme costituzionali e legislazione di settore*, in M. Scudiero (a cura di), *Stabilità dell'esecutivo e democrazia rappresentativa*, Napoli, 2009, 543.

mato a compiere, impedendo così l'instaurazione di quel «saldo regime democratico» richiamato da Mortati, configurabile soltanto attraverso una effettiva «omogeneità sociale»²⁵. In tal senso, sotto-stimare il contributo delle donne nelle sedi dove si definiscono i contenuti della politica determina, a tutti gli effetti, una lacerazione nella democraticità della rappresentanza²⁶ o, secondo altra parte della dottrina, una vera e propria «distorsione»²⁷ della stessa, atteso che l'idea di democrazia muove dalla reciproca convivenza del concetto di «rappresentanza» ed «uguaglianza»²⁸.

Il tema assume particolare interesse se analizzato sotto l'insegnamento di Bobbio, nella prospettiva che il problema del «rinnovamento politico» confluisce nel «rinnovamento delle istituzioni» in chiave democratica. La presente indagine, infatti, tenderà a svilupparsi seguendo tale premessa concettuale, tentando di dimostrare come le insufficienze e le disuguaglianze prodotte dai meccani-

²⁵ Si v. in tal senso C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, 1958, 720; nonché L. PALADIN, *Il principio costituzionale d'eguaglianza*, Milano, 1965, 220.

²⁶ L. CARLASSARE, *Considerazioni conclusive*, in AA.VV., *La parità dei sessi nella rappresentanza politica*, cit., 246: «[...] la questione vera non sta tanto nei diritti delle donne quanto nella realizzazione della democrazia. Non è ammissibile che il potere decisionale sia detenuto esclusivamente da una metà (anzi da meno di metà) della popolazione e che dalle sedi in cui quel potere si esercita la maggioranza sia praticamente esclusa».

²⁷ E. ROSSI, A. PIZZORUSSO, *Le azioni positive in materia elettorale*, in B. Beccalli (a cura di), *Donne in quota: è giusto riservare posti alle donne nel lavoro e nella politica?*, Milano, 1999, 171; nonché G. BRUNELLI, *La parità dei sessi nella rappresentanza politica: le questioni aperte*, in AA.VV., *La parità dei sessi nella rappresentanza politica*, cit., 16, richiamando (cfr. nt. 4) lo studio di A. DEFFENU, *La parità tra i sessi nella legislazione elettorale di alcuni Paesi europei*, in *Dir. pubbl.*, 2001, 637 ss.

²⁸ Che non vi sia, tuttavia, alcuna «relazione necessaria» tra rappresentanza e democrazia ne è convinto S. STAIANO, *La rappresentanza*, in *Rivista AIC*, n. 3/2017, 8, rilevando che «[...] ove anche si ritenga non vi possa essere democrazia senza rappresentanza, non si può assumere la proposizione reciproca opposta, cioè che non si dia rappresentanza senza democrazia. Anzi, nella lunga e stratificata storia delle sue accezioni e nel permanere di una complessa articolazione semantica e concettuale, la rappresentanza si è accompagnata solo molto di recente, e instabilmente e variabilmente, alla democrazia».

smi partitici possono essere arginate soltanto attraverso le «buone istituzioni», ossia le «istituzioni democratiche»²⁹, nella consapevolezza che la democrazia paritaria possa realizzarsi soltanto attraverso veri e propri spazi per il genere femminile, e non attraverso concessioni³⁰.

²⁹ N. BOBBIO, *Tra due Repubbliche. Alle origini della democrazia italiana*, Roma, 1996, 25 ss., indicando come «istituzioni democratiche» quelle istituzioni che «[...] chiamano il maggior numero possibile di cittadini alla responsabilità del potere senza legarveli, che allargando il suffragio, la *partecipazione*, il controllo impediscono ai pochi di trasformare lo Stato in una roccaforte di privilegi, e di attribuirsi del potere tutti i vantaggi scaricandone tutte le responsabilità» (corsivo aggiunto).

³⁰ Si riprende il concetto di «spazio» evidenziato da N. BOBBIO, *Il futuro della democrazia*, Torino, 1984, 16: «[...] quando si vuol conoscere se ci sia stato uno sviluppo della democrazia in un dato paese si dovrebbe andare a vedere se sia aumentato non il numero di coloro che hanno il diritto di partecipare alle decisioni che li riguardano ma gli spazi in cui possono esercitare questo diritto», altrimenti «il processo di democratizzazione non può dirsi compiuto». Dello stesso tenore il classico di C. MORTATI, *La Costituzione in senso materiale*, Milano, 1998 (ristampa inalterata del lavoro del 1940, con premessa di G. Zagrebelsky), 70: «[u]no dei caratteri essenziali dello Stato moderno è la rappresentatività, la quale però assume aspetti particolari [...] in conseguenza del riconoscimento [...] del diritto, almeno potenziale, di ogni cittadino alla partecipazione alla cosa pubblica».

CAPITOLO I

L'INGRESSO DELLE MISURE SULLA PARITÀ DI GENERE NEL CIRCUITO RAPPRESENTATIVO

SOMMARIO: 1. Notazioni introduttive. – 2. I primi passi verso una lettura “positiva” del principio della parità dei sessi: l'introduzione delle quote di genere nella legislazione elettorale. – 3. L'azione demolitoria della Corte costituzionale e le reazioni della dottrina. – 4. La progressiva estensione multilivello del principio. – 5. Il parziale *revirement* della Corte. – 6. La legittimità della “preferenza di genere”: il caso campano.

1. *Notazioni introduttive*

«Nessun ordinamento giuridico, per definizione, può difettare di un minimo grado d'eguaglianza. Ogni ordinamento, infatti, quale regola o quale struttura d'una società, è relativo ad un complesso di soggetti; e tutti i suoi soggetti sono eguali almeno in questo, che hanno in comune lo stesso ordinamento»¹. Così Paladin introduceva i termini della questione nel 1965, su un tema che è stato oggetto di una diffusa e stratificata riflessione scientifica², seppur condotta da angoli di osservazione differenti, considerata la vastità e complessità di un paradigma che ha avuto un processo di maturazione lento e graduale, plasmandosi in relazione ai contesti socio-politici in cui lo stesso è stato analizzato³.

¹ L. PALADIN, *Il principio costituzionale d'eguaglianza*, Milano, 1965, spec. 3.

² In tale sede, ci si limiterà a considerare il principio di eguaglianza esclusivamente dalla prospettiva del riequilibrio della rappresentanza di genere in ambito politico-elettorale.

³ La letteratura sul tema è amplissima. Delimitando i riferimenti ai soli volumi monografici, cfr. *ex aliis* C. ROSSANO, *L'eguaglianza giuridica nell'ordinamento costituzionale*, Napoli, 1966; A. CERRI, *L'eguaglianza nella giurisprudenza della Corte Costituzionale*, Milano, 1976; A. PIZZORUSSO, *Che cos'è l'eguaglianza*, Roma, 1983; A. CERRI, *Eguaglianza giuridica ed egualitarismo*, L'Aquila-Roma, 1984; N. BOBBIO, *Eguaglianza e libertà*, Torino, 1995; P. FERRAGAMO, *Il principio di egua-*

Della densità del contesto culturale e del “sovraccarico ideologico” che hanno segnato le ricostruzioni teoriche concernenti il principio di uguaglianza vi sono state significative tracce già in sede costituente. In merito, si consideri il contributo di Basso nella seduta dell’11 settembre 1946, rilevando – in aderenza alle considerazioni esposte da Togliatti – la parzialità e l’inadeguatezza di una lettura del principio nella sua accezione puramente formale, considerata da sola inidonea ai fini di una compiuta edificazione di uno Stato democratico. Invero, in sede costituente era maturata la consapevolezza della necessità di una lettura “centrifuga” da attribuire ai primi articoli della Carta, questi ultimi considerati quali «direttive» per il legislatore, assimilabili ad un «solco in cui egli debba camminare, come affermazione della finalità cui la democrazia tende e cioè verso l’eguaglianza sociale»⁴.

Dal binomio concettuale “uguaglianza-democrazia”, diffusamente richiamato dai costituenti⁵, è emersa la forte sostanza valutativa delle riflessioni che hanno connotato la stesura dell’art. 3 Cost., quest’ultima messa a fuoco a distanza di tempo⁶ per riscattarla e

glianza nell’etica contemporanea, Torino, 2002; A. D’ALOIA, *Eguaglianza sostanziale e diritto diseguale. Contributo allo studio delle azioni positive nella prospettiva costituzionale*, Padova, 2002; G. GHERA, *Il principio di eguaglianza nella Costituzione italiana e nel diritto comunitario*, Padova, 2003; A. CERRI, *L’eguaglianza*, Roma-Bari, 2005; A. CELOTTO, *Le declinazioni dell’eguaglianza*, Napoli, 2012; M.G. RODOMONTE, *L’eguaglianza senza distinzioni di sesso in Italia. Evoluzione di un principio a settant’anni dalla nascita della Costituzione*, Torino, 2018.

⁴ Assemblea Costituente, Commissione per la Costituzione, Prima Sottocommissione, seduta dell’11 settembre 1946, resoconto sommario, 36 ss.

⁵ Si ricorda, infatti, il contributo di A. Moro, evidenziando la «tendenza progressiva» che deve appartenere all’idea di democrazia: «[...] Parlando del diritto ad un eguale trattamento sociale, s’intende mettere in luce il carattere dinamico che deve avere lo Stato democratico. Ciò è espresso nella seconda parte dell’articolo, in cui si afferma che è compito dello Stato e della società, di eliminare gli ostacoli che impediscono il raggiungimento della piena dignità della persona umana e del suo completo sviluppo» (Assemblea Costituente, Commissione per la Costituzione, Prima Sottocommissione, seduta dell’11 settembre 1946, resoconto sommario, 37).

⁶ Nel progetto di Costituzione presentato all’Assemblea il 31 gennaio 1947, la disposizione (collocata all’art. 7) era formulata nei termini che seguono: “I cittadini, senza distinzione di sesso, di razza e lingua, di condizioni sociali, di opinioni

depurarla dal succitato “sovraccarico ideologico”, e potersi così tradurre da “concetto” a “principio”. Siffatto percorso è emerso in trasparenza dalla relazione presentata all’Assemblea il 6 febbraio 1947 dal Presidente della Commissione Ruini, laddove è stata rilevata l’esigenza di edificare una democrazia dalle «mura solide, non sul vuoto o sull’incerto», tale da non configurarsi quale mero «programma per il futuro», né tantomeno come «tavola di affermazioni e di valori astratti». Solo in tale prospettiva il principio di uguaglianza avrebbe trovato un «nuovo e ampio sviluppo» anche nel

religiose e politiche, sono eguali di fronte alla legge” (co. 1). È compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli d’ordine economico e sociale che limitano la libertà e l’eguaglianza degli individui e impediscono il completo sviluppo della persona umana” (co. 2). Il 24 marzo 1947, nella seduta pomeridiana, l’Assemblea Costituente approverà il testo dell’art. 7 così come formulato e la sua ricollocazione come articolo 3. Successivamente, il testo coordinato dal Comitato di redazione prima della votazione finale in Assemblea e distribuito ai Deputati il 20 dicembre 1947 venne presentato nei termini che seguono: “Tutti i cittadini hanno pari dignità e sono eguali davanti alla legge, senza distinzione di sesso, di razza, di lingua, di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali e sociali. È compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando 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”. Il 22 dicembre 1947, nella seduta antimeridiana, l’onorevole Ruini comunicò che il Comitato di redazione aveva aderito al ritorno della formula «pari dignità sociale» al primo comma della disposizione in parola, specificando le motivazioni che avevano indotto inizialmente il Comitato a discostarsene: «[...] il testo votato dall’Assemblea parlava di “pari dignità sociale” di tutti i cittadini. Il Comitato aveva all’unanimità ritenuto di mettere soltanto “pari dignità” per due ragioni: perché nell’articolo vi era quattro volte la parola “sociale”; e perché sembrava che “dignità” senz’altro avesse maggior ampiezza e solennità. Se oggi da taluno si è insistito per ritornare ad un’espressione che avrebbe un valore specifico, che si intende sottolineare, il Comitato, desideroso di rispettare il testo originario, quando non vi sono ragioni essenziali per staccarsene, aderisce a questa prima proposta. Resta dunque “pari dignità sociale”». Per una riflessione sull’introduzione di questa formula, definita «curiosa e nuovissima», cfr. L. PALADIN, *Il principio costituzionale d’eguaglianza*, cit., 237.

campo politico, applicabile a tutti i cittadini «*indipendentemente dal loro sesso*»⁷.

Invero, l'instaurazione di un «saldo regime democratico» non avrebbe potuto prescindere da una effettiva «omogeneità sociale»⁸, riconoscendo al singolo la possibilità di esercitare quelle «libertà politiche che di diritto sono proclamate uguali per tutti»⁹. Nell'elaborazione della Carta si giunse così alla consapevolezza – seppur attraverso diffuse resistenze¹⁰ – che il «riconoscimento dell'assoluta

⁷ Cfr. Assemblea Costituente, Commissione per la Costituzione, Progetto di Costituzione della Repubblica Italiana, Relazione del Presidente della Commissione presentata il 6 febbraio 1947 (corsivo non testuale), disponibile on-line: http://legislature.camera.it/_dati/constituente/lavori/ddl/00Anc.pdf

⁸ Così come rilevato da C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, cit., 720. Trattasi di un concetto di «omogeneità» assimilabile al modello francese, secondo cui la legge deve disciplinare in via «generale» ed «impersonale», considerando i consociati come un «corpo solo» e le azioni come «astratte». Sulla dottrina francese in argomento, cfr. per tutti J.J. ROUSSEAU, *Contratto sociale*, in G. Saitta (a cura di), *Discorsi e contratto sociale*, Bologna, 1931, 184 ss. Di una simile lettura del principio v'è stata traccia altresì nella giurisprudenza della Corte Costituzionale, laddove è stato precisato che «[...] l'eguaglianza è un principio generale che condiziona tutto l'ordinamento nella sua obiettiva struttura: esso vieta, cioè, che la legge ponga in essere una disciplina che direttamente o indirettamente dia vita ad una non giustificata disparità di trattamento delle situazioni giuridiche, indipendentemente dalla natura e dalla *qualificazione dei soggetti* ai quali queste vengano imputate». Cfr. Corte Costituzionale, sent. n. 25 del 1966 (corsivo non testuale).

⁹ P. CALAMANDREI, *L'avvenire dei diritti di libertà*, Introduzione a F. RUFFINI, *Diritti di libertà*, Firenze, 1946, XXVII, ora in Id., *Opere giuridiche*, vol. III, Napoli, 1970, 183 ss. In tal senso, si è parlato del principio in esame in termini di «cerniera» tra i diritti di libertà e i diritti di partecipazione, come rilevato da L. BASSO, *Per uno sviluppo democratico dell'ordinamento costituzionale italiano*, in *Studi per il ventesimo anniversario dell'Assemblea costituente*, IV, Firenze, 1969, 11 ss.

¹⁰ Invero, in relazione all'accesso ai pubblici uffici, si ricorda l'intervento dell'On. Molè nella seduta del 20 settembre 1946 rilevando come, in riferimento alle funzioni giudiziarie e militari, non fosse «possibile» la parificazione assoluta dei sessi, considerata l'assenza della «piena capacità al lavoro» della donna in «determinati periodi della sua vita». Nel tentativo (maldestro) di mitigare il tenore di tale affermazione, l'On. Molè specificò che non intendesse «affermare una inferiorità della donna», ma che «da studi specifici sulla funzione intellettuale in rap-

uguaglianza civile e politica dei due sessi» non potesse essere escluso in riferimento all'esercizio dei diritti politici¹¹. Tanto è emerso dal dibattito concernente la formulazione dell'art. 51 Cost.¹², volto a «paralizzare immediatamente [...] tutte quelle norme preesistenti secondo le quali l'appartenenza all'uno o all'altro sesso poteva esse-

porto alle necessità fisiologiche dell'uomo e della donna risultano certe diversità, specialmente in determinati periodi della vita femminile». Tali rilievi furono duramente contrastati dall'On. Federici, censurando come «inammissibile» l'affermazione concernente la citata «incapacità» delle donne a ricoprire determinate funzioni. Cfr. Assemblea Costituente, Commissione per la Costituzione, Terza Sottocommissione, resoconto sommario della seduta del 20 settembre 1946, n. 9, 59 ss., disponibile on-line: http://legislature.camera.it/_dati/costituente/lavori/III_Sottocommissione/sed009/sed009nc.pdf.

¹¹ U. POTOTSCHNIG, *Le condizioni di ammissibilità stabilite dall'art. 51* (Art. 97, co. 3, sez. II [art. 51]), in G. Branca, A. Pizzorusso (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna-Roma, 1994, 365.

¹² Il testo originario del co. 1 dell'art. 51 Cost., approvato il 22 maggio 1947 in Assemblea (art. 48 del Progetto), era il seguente: «Tutti i cittadini d'ambo i sessi possono accedere agli uffici pubblici in condizioni di eguaglianza, *conformemente alle loro attitudini* secondo norme stabilite dalla legge» (corsivo aggiunto). In tale occasione, l'on. Maria Federici manifestò forti perplessità avverso siffatta formulazione, rilevando che la dizione «conformemente alle loro attitudini» costituisse nient'altro che una «barriera» intesa a limitare al genere femminile la possibilità di accedere ai pubblici uffici e alle cariche elettive. Per tale motivo, invitò la Commissione ad approvare la formula presentata dall'on. Mortati che prevedeva, dopo la parola «uguaglianza», l'inciso «secondo i requisiti stabiliti dalla legge». Siffatta formula, a parere dell'on. Federici, rappresentava l'unica soluzione «accettabile»: «[...] parlare di requisiti è cosa ben diversa che parlare di attitudini [...] in questo senso potremmo accettare una limitazione o una dichiarazione che dica che ci sarà una legge che determinerà i requisiti richiesti per particolari incarichi». Cfr. Assemblea Costituente, seduta 22 maggio 1947, 4169 ss., disponibile on-line al seguente indirizzo: http://www.camera.it/_dati/Costituente/Lavori/Assemblea/sed129/sed129.pdf. Tale dibattito tende a rievocare l'approccio delle «capacità» elaborato dalla filosofa statunitense M.C. NUSSBAUM, secondo la quale «per garantire una capacità a una certa persona non è sufficiente produrre stati interni di disponibilità ad agire. È almeno altrettanto necessario predisporre l'ambiente materiale e istituzionale in modo che le persone siano effettivamente in grado di funzionare» (*Giustizia sociale e dignità umana. Da individui a persone*, Bologna, 2002, spec. 82, corsivo aggiunto).

re richiesta come requisito indispensabile per l'accesso»¹³. Per tale ordine di motivi, parte della dottrina ha identificato la disposizione in parola come «specificativa» rispetto all'art. 3 Cost., «esprimendo nel loro insieme i contenuti tipici [...] di una norma di *relazione* e di una norma d'*azione*»¹⁴.

¹³ U. POTOTSCHNIG, *Le condizioni di ammissibilità stabilite dall'art. 51 (Art. 97, co. 3, sez. II [art. 51])*, cit., 367, come testimoniato altresì dalla volontà, emersa in sede costituente, di abolire «ogni barriera e ogni privilegio» idoneo a condurre le donne verso «settori limitati», escludendole dagli uffici pubblici e dalle cariche elettive. Soltanto attraverso l'abbandono del «bizzarro concetto limitativo» della capacità delle donne avrebbe potuto essere edificata, pertanto, una «Carta Costituzionale veramente democratica». Cfr. *in terminis* l'intervento dell'On. Federici in Assemblea Costituente, seduta 22 maggio cit., 4170.

¹⁴ Ancora, U. POTOTSCHNIG, *op.cit.*, 368 (corsivo aggiunto), laddove l'A. ha messo a fuoco la differenza tra il principio di uguaglianza nei termini generali invocati dall'art. 3 Cost., e la parità di accesso ai pubblici uffici e alle cariche elettive di cui all'art. 51 Cost. In merito a quest'ultima, è stato evidenziato come il concetto di uguaglianza venga inteso non «in linea astratta per la definizione di posizioni soggettive diverse», bensì per «disciplinare un rapporto di cui la pubblica amministrazione o più in generale il potere pubblico sono direttamente parti»; di contro, l'art. 3 Cost. proclama l'uguaglianza dei singoli «davanti alla legge», occupandosi di «confrontare la posizione di alcuni rispetto a quella degli altri». In tal senso, il fine al quale deve tendere l'azione dei pubblici poteri si sostanzia nella «attribuzione di pari valore» alle differenze che innervano il tessuto sociale (cfr. S. STAIANO, *Per un nuovo paradigma giuridico dell'eguaglianza*, in M. Della Morte (a cura di), *La dis-eguaglianza nello Stato costituzionale*, Napoli, 2016, 419). Siffatto aspetto ha condotto parte della dottrina a parlare di «sincerità» come elemento caratterizzante la nostra Carta costituzionale, atteso che dall'obbligo di rimozione degli ostacoli che impediscono la libertà e l'eguaglianza dei cittadini emergerebbe l'implicita ammissione che la società sia fondata su «diseguaglianze di fatto». In merito, cfr. U. ROMAGNOLI, *Il principio d'uguaglianza sostanziale*, in G. Branca (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna, 1975, spec. 165, sulla scia delle considerazioni esposte da C. MORTATI, *Il lavoro nella Costituzione*, in *Dir. lav.*, I, 1954, 153 ss.

2. *I primi passi verso una lettura “positiva” del principio della parità dei sessi: l'introduzione delle quote di genere nella legislazione elettorale*

All'indomani dell'entrata in vigore della Carta, le diffidenze verso la concreta ed effettiva applicazione del principio paritario cristallizzato all'art. 51 Cost. sono state notevoli (complice una legislazione pre-repubblicana fortemente repressiva nei confronti dei diritti delle donne, considerato che il diritto di voto è stato riconosciuto alle stesse soltanto nel 1945)¹⁵, ed ampiamente indagate in dottrina¹⁶. In merito, un tentativo di sistematizzazione non può prescindere dall'analisi relativa alla varietà di approcci ed orientamenti registrati dalla giurisprudenza della Corte, in una prima fase orientata verso una interpretazione restrittiva¹⁷ del principio, quasi «sva-

¹⁵ Cfr. d.lgs. luog. del 1 febbraio 1945, n. 23, recante “*Estensione alle donne del diritto di voto*”. Sul punto, cfr. A. FALCONE, *Sistemi elettorali e democrazia paritaria*, cit., 547; S. LEONE, *L'equilibrio di genere negli organi politici. Misure promozionali e principi costituzionali*, Milano, 2013, 19; M. D'AMICO, *Il difficile cammino della democrazia paritaria*, Torino, 2011, 4.

¹⁶ Sul tema, la letteratura è ampia. Limitando i riferimenti alle sole monografie, cfr. *ex aliis* V.M. BALLESTRERO, *Parità e oltre. Parità, pari opportunità, azioni positive*, Roma, 1990; A. D'ALOIA, *Eguaglianza sostanziale e diritto diseguale. Contributo allo studio delle azioni positive nella prospettiva costituzionale*, Padova, 2002; E. PALICI DI SUNI, *Tra parità e differenza. Dal voto alle donne alle quote elettorali*, Torino, 2004; G. BRUNELLI, *Donne e politica*, Bologna, 2006; A. DONÀ, *Le pari opportunità. Condizione femminile in Italia e integrazione europea*, Roma-Bari, 2006; M. CAIELLI, *Le azioni positive nel costituzionalismo contemporaneo*, Napoli, 2008; M. D'AMICO, *Il difficile cammino della democrazia paritaria*, cit.; A. DEFENU, *Il principio di pari opportunità di genere nelle istituzioni politiche*, Torino, 2012; S. LEONE, *L'equilibrio di genere negli organi politici*, cit.; M.G. RODOMONTE, *L'eguaglianza senza distinzioni di sesso in Italia*, cit.

¹⁷ Con la sentenza n. 56 del 3 ottobre 1958, infatti, la Corte costituzionale ha dichiarato la legittimità costituzionale dell'art. 3, co. 1, lett. c) della legge 27 dicembre 1956, n. 1441, che stabiliva (cfr. art. 4) un limite massimo (pari a tre) di membri di sesso femminile per la composizione dei sei giudici popolari delle Corti di Assise. Sul punto, i Giudici hanno affermato che la disposizione impugnata fosse coerente con l'impianto costituzionale di riferimento e, in particolare, con l'art. 51 Cost., precisando che l'inciso «secondo i requisiti stabiliti dalla legge» (di cui al primo comma) dovesse intendersi in riferimento al sesso delle persone, in

lutandone» la portata innovativa (ossia l'accesso paritario alla sfera pubblica, conquistato non senza difficoltà dalle donne in Costituente, come evidenziato in sede introduttiva).

Il punto di partenza di una (seppur parziale) inversione di tendenza si è registrato soltanto attraverso la “storica” sentenza n. 33 del 1960¹⁸, ove la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 7 della legge n. 1176 del 17 luglio 1919¹⁹, che escludeva l'accesso delle donne ad impieghi pubblici implicanti «poteri pubblici giurisdizionali o l'esercizio di diritti e di potestà

quanto «[...] se per “requisiti” si dovessero intendere quelli generali o particolari stabiliti dalla legge ad esclusione del sesso, la disposizione apparirebbe piuttosto *pleonastica*, in quanto è ovvio che tutti gli aspiranti ad un pubblico ufficio debbono possedere, siano uomini o siano donne, i requisiti di capacità, età, idoneità fisica e intellettuale, e così via, occorrenti per accedervi». Pertanto, a parere dei Giudici, la norma avrebbe assunto un «significato più concreto» non escludendo la possibilità di far riferimento al sesso tra i “requisiti” occorrenti per accedere ai pubblici uffici. Di conseguenza, una legge ordinaria che, nel regolare l'accesso all'amministrazione della giustizia, tenesse conto delle «differenti attitudini proprie degli appartenenti a ciascun sesso» non avrebbe potuto essere dichiarata incostituzionale, in quanto la differenziazione imposta fra i componenti dei collegi rispondeva «non al concetto di una minore capacità delle donne ma alla esigenza di un più appropriato funzionamento dei collegi stessi» (corsivo non testuale). Per un commento, cfr. M. D'AMICO, *La rappresentanza di genere nelle Istituzioni. Strumenti di riequilibrio*, disponibile on-line al seguente link:

http://www.cortedicassazione.it/cassazione-resources/resources/cms/documents/30_MARZO_2017_RELAZIONI_D_AMICO.pdf; nonché, *ex aliis*, S. LEONE, *L'equilibrio di genere negli organi politici*, cit., 22; M.G. RODOMONTE, *L'eguaglianza senza distinzioni di sesso in Italia*, cit., 61 ss.

¹⁸ Attraverso la decisione in commento, infatti, la Corte ha circoscritto ma non smentito le considerazioni svolte nella citata sentenza n. 56 del 1958, espressamente richiamata. Muovendo dall'assunto che il legislatore potesse «in determinati casi e senza infrangere il principio fondamentale dell'eguaglianza», assumere quale «requisito di idoneità attitudinale» l'appartenenza ad un genere al fine di poter ricoprire un determinato ufficio pubblico, per i Giudici, tuttavia, la disposizione impugnata costituiva una chiara lesione del co. 1 dell'art. 51 Cost., atteso che il sesso femminile veniva assunto come «fondamento di incapacità o di minore capacità», e non quale requisito attitudinario (punto 2 Cons. dir.).

¹⁹ Recante “*Norme circa la capacità giuridica della donna*”, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale del 19 luglio 1919, n. 172.

politiche, o che attengono alla difesa militare dello Stato», secondo la specificazione contenuta nel R.D. 4 gennaio 1920, n. 39.

In siffatto scenario, il lento²⁰ processo di maturazione culturale che ha segnato le scelte giurisprudenziali della Corte sul tema ha avuto inevitabili riflessi sul piano legislativo, come testimonia il fatto che l'ingresso delle donne in magistratura è stato riconosciuto appena nel 1963²¹, mentre solo alla fine degli anni Novanta si è concretizzata la possibilità per le stesse di accedere alla carriera militare²².

Pertanto, se le resistenze di carattere culturale ed ideologico hanno condotto ad una graduale apertura dei Giudici verso una lettura dell'art. 51 Cost. di stampo *negativo* (declinandosi in concrete azioni di *rimozione* delle situazioni di pregiudizio e discriminazione nei confronti delle donne in relazione all'accesso ai pubblici uffici), il dibattito dottrinale che ha accompagnato l'evoluzione del principio paritario ha arato il terreno verso una lettura dello stesso in chiave *positiva*, legittimando l'introduzione, nel panorama legislativo, di specifiche misure volte a favorire il riequilibrio della rappresentanza nelle assemblee elettive (cd. *azioni positive*)²³.

²⁰ Sul progressivo adeguamento del legislatore (statale e regionale) alla pratica della democrazia paritaria, segnalandone l'andamento simile al «passo delle lumache», cfr. S. GAMBINO, *Verso la democrazia paritaria...cavalcando le lumache*, rinvenibile al seguente link: http://www.astrid-online.it/static/upload/protected/S_Ga/S_Gambino_Verso-la-democrazia-parita.pdf.

²¹ Il riferimento è alla l. n. 66 del 9 febbraio 1963, che regola l'ammissione della donna ai pubblici uffici ed alle professioni, prevedendo (cfr. art. 1) che «La donna può accedere a tutte le cariche, professioni ed impieghi pubblici, compresa la magistratura, nei vari ruoli, carriere e categorie, senza limitazione di mansioni e di svolgimento della carriera, salvi i requisiti stabiliti dalla legge [...]». In argomento, cfr. E. PAZÈ, *Diseguali per legge. Quando è più forte l'uomo e quando è più forte la donna*, Milano, 2013, 56 ss.

²² Cfr. legge 20 ottobre 1999, n. 380, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 255 del 29 ottobre 1999, recante «*Delega al Governo per l'istituzione del servizio militare volontario femminile*».

²³ E. ROSSI, A. PIZZORUSSO, *Le azioni positive in materia elettorale*, in B. Beccalli (a cura di), *Donne in quota: è giusto riservare posti alle donne nel lavoro e nella politica?*, Milano, 1999, 169 ss.

Siffatte misure – di origini statunitensi, nate negli anni Sessanta e Settanta per fronteggiare la problematica della discriminazione razziale, e poi successivamente declinate sul versante del genere – sono comparse in Europa verso gli inizi degli anni Ottanta del secolo scorso al fine di arginare le molteplici forme di discriminazione riservate alle donne nell’accesso al lavoro, favorendo pertanto condizioni di eguaglianza sostanziale in tutti i settori (ed a tutti i livelli) dell’attività lavorativa²⁴.

Nello scenario legislativo italiano, il primo riferimento configurabile quale “azione positiva” a favore del genere femminile in materia è stata la legge n. 125 del 1991, recante “*Azioni positive per la realizzazione della parità uomo-donna nel lavoro*”²⁵ seguita, appena un anno dopo, dalla legge n. 215 del 1992 (“*Azioni positive per l’imprenditoria femminile*”)²⁶, ove sono stati previsti specifici incentivi di natura finanziaria nei confronti delle imprese o delle società a conduzione o a prevalente partecipazione femminile²⁷.

La Consulta, investita della questione di legittimità costituzionale della legge n. 215 del 1992 da parte della Provincia autonoma di Trento e dalla Regione Lombardia per violazione del riparto di competenze²⁸, attraverso la sent. n. 109 del 1993 ha accolto in parte

²⁴ B. BECCALLI, *La politica delle quote nel lavoro e nella rappresentanza politica*, in Id. (a cura di), *Donne in quota*, cit., 10; nonché A. FALCONE, *Sistemi elettorali e democrazia paritaria*, cit., 546. Occorre rilevare che, in tale ambito, l’art. 42 del d. lgs. n. 198 del 2006 (*Codice delle pari opportunità tra uomo e donna*), ha fornito un significativo contributo per delineare una specifica definizione di “azione positiva”, definendole come quelle misure “volte alla rimozione degli ostacoli che di fatto impediscono la realizzazione di pari opportunità [...] e dirette a favorire l’occupazione femminile e a realizzare l’uguaglianza sostanziale tra uomini e donne nel lavoro”. Sui profili problematici connessi all’applicazione delle azioni positive, tali da determinare, nel lungo periodo, un «risentimento sociale che [...] può aumentare il tasso d’intolleranza verso i più deboli, anziché diminuirlo», cfr. M. AINIS, *Cinque regole per le azioni positive*, in *Quad. cost.*, n. 2/1999, 362.

²⁵ Pubb. in Gazz. Uff. n. 88 del 15 aprile 1991.

²⁶ Pubb. in Gazz. Uff. n. 56 del 7 marzo 1992.

²⁷ Cfr. art. 1, co. 2, legge n. 215 del 25 febbraio 1992.

²⁸ Ad avviso delle ricorrenti, molteplici disposizioni contenute nella legge in commento contrastavano con la Carta fondamentale nella parte in cui erano previste agevolazioni finanziarie su attività economiche e commerciali in specifiche

le censure manifestate dalle ricorrenti²⁹, chiarendo al contempo la natura delle misure promozionali inserite nella legge impugnata. In tale occasione, i Giudici hanno stabilito che le stesse costituiscono «il più potente strumento» di natura positiva a disposizione del legislatore per «innalzare la soglia di partenza per le singole categorie di persone socialmente svantaggiate»³⁰, imponendone l'applicazione uniforme «in relazione alle diverse aree geografiche e politiche del Paese» al fine di evitare che le stesse potessero trasformarsi in «fattori (aggiuntivi) di disparità di trattamento»³¹.

materie affidate alla competenza delle Province autonome e delle Regioni (quali ad es. turismo, artigianato, agricoltura, ecc..).

²⁹ Con la pronuncia in commento, infatti, la Corte ha rilevato (cfr. punto 3 Cons. dir.) che l'esercizio del potere statale concernente la concessione di agevolazioni finanziarie ad imprese o a società che favorissero lo sviluppo dell'eguaglianza di genere nel campo dell'imprenditoria dovesse essere preceduto da «forme di raccordo» tra le Regioni o le Province autonome, in particolare laddove le attività delle imprese o delle società destinatarie di siffatte agevolazioni coinvolgessero settori di competenza regionali o provinciali. Pur accogliendo, pertanto, il primo profilo di illegittimità della legge sollevato dalle ricorrenti (concernente il co. 2 dell'art. 6 della legge n. 215 del 1992), i Giudici non hanno accolto le ulteriori censure riferite agli artt. 2, 3, 4, 6 (co. 1), 8 e 12 della legge in commento. Per un approfondimento, M. AINIS, *L'eccezione e la sua regola*, nonché A. ANZON DEMMING, *L'additiva "di principio" nei giudizi in via principale*, entrambi in *Giur. cost.*, 1993, 890 ss.; e M. D'AMICO, *La legge sul riequilibrio di genere negli organi di amministrazione e di controllo delle società quotate e delle società a controllo pubblico: considerazioni alla luce dei principi costituzionali*, disponibile online: https://www.odcec.mi.it/docs/default-source/materiale-convegni/Marilisa_D_Amico_legge_quote_cda.pdf?sfvrsn=0.

³⁰ Definisce le azioni positive come una «perfetta immagine delle dinamiche evolutive dell'eguaglianza sostanziale [...] nel senso della specificazione identitaria del destinatario dell'intervento di uguagliamento, che non è più l'uomo "generico", ma la persona concreta, con il carico delle sue condizioni personali e sociali (appunto, la donna...)» A. D'ALOIA, *Eguaglianza sostanziale e azioni positive in materia elettorale*, in A. Falcone (a cura di), *Verso una democrazia paritaria. Modelli e percorsi per la piena partecipazione delle donne alla vita politica e istituzionale*, Milano, 2011, 52.

³¹ Punto 2.2 Cons. dir. Secondo l'impostazione delineata dalla Corte, quindi, le azioni positive non potevano essere intese soltanto in maniera negativa e, quindi, sostanzarsi in meri «divieti di discriminazione», bensì costituivano «un vero e proprio *agire pubblico positivo*» teso a favorire l'eguaglianza di opportunità in fa-

Configurandosi, pertanto, quali misure aventi «finalità di riequilibrio di condizioni di svantaggio», in grado di registrare un significativo impatto in virtù della potenzialità e della «estrema latitudine» applicativa, le azioni positive hanno trovato gradualmente spazio anche nel campo della rappresentanza politica³², seppur attraverso numerose perplessità e robuste resistenze da parte della dottrina e dalla giurisprudenza (costituzionale ed amministrativa) più risalente, ove si sono consolidate (in una prima fase) letture di profonda diffidenza sugli effetti prodotti dalle stesse sul versante applicativo³³.

Sul piano legislativo, i primi interventi adottati al fine di favorire il riequilibrio di genere negli organi elettivi risalgono alla legislazione elettorale dei primi anni Novanta, attraverso la legge n. 81 del 25 marzo 1993 (relativa all'elezione diretta del Sindaco, del Presidente della Provincia e dei Consigli comunale e provinciale); le leggi concernenti l'elezione del Senato e della Camera dei deputati (ll. 4 agosto 1993, nn. 276 e 277); e la legge riguardante l'elezione dei Consigli delle Regioni a statuto ordinario (l. n. 43 del 23 febbraio 1995).

vore di quei soggetti socialmente svantaggiati, così come rilevato da A. APOSTOLI, *La Costituzione italiana e le donne*, in *Scritti in memoria di Alessandra Concaro*, Torino, 2012, 7.

³² Sottolinea il polimorfismo delle azioni positive A. D'ALOIA, *Eguaglianza sostanziale e azioni positive in materia elettorale*, cit., 52: «[...] tali misure hanno una estrema latitudine rispetto agli ambiti e ai settori di applicazione [...] potendo le azioni positive essere definite in sede legislativa, o con provvedimenti giurisdizionali, o ancora con accordi collettivi o sindacali».

³³ In merito, è stato rilevato come l'applicazione delle azioni positive imponga necessariamente una «tecnica di bilanciamento» al fine di «non sacrificare *in toto* l'una o l'altra faccia del principio di uguaglianza». Tale bilanciamento ha condotto parte della dottrina a tracciare le «condizioni d'ammissibilità costituzionale» delle stesse, ossia: a) l'*irretroattività* (in aderenza alla «natura eccezionale» di tali misure); b) la *giustificazione* (ossia la motivazione che conduce al trattamento giuridico «di favore» applicabile ai destinatari); c) la *transitorietà* (corollario della eccezionalità dello strumento giuridico in analisi); d) la *gradualità* (in modo da rendere le misure meno invasive ed evitare «effetti dirompenti»); e) la *ragionevolezza* (che impone una valutazione sulla «adeguatezza» dell'intervento di riequilibrio). Cfr. M. AINIS, *Cinque regole per le azioni positive*, cit., 368 ss.

In particolare, il co. 2 dell'art. 5 della legge n. 81 del 1993 prevedeva che nelle liste dei candidati nessun sesso potesse essere «di norma» rappresentato in misura superiore ai due terzi. Una formula che, nonostante il carattere neutrale e meramente «programmatico» (come si evince dall'inciso «di norma» e da «nessuno dei due sessi»), era evidentemente rivolta a favorire la partecipazione delle donne alla vita politica: dai lavori preparatori, infatti, emergeva nitidamente l'intento di arginare il deficit di rappresentanza femminile nelle assemblee elettive – stimato come una «distorsione vera e propria della rappresentanza politica» – seppur attraverso modalità tese a non prevaricare la «volontà espressa dall'elettorato»³⁴.

La genericità della disposizione, tuttavia, non poteva lasciare spazio ad equivoci sul versante applicativo: per tale motivo, il Consiglio di Stato ha stabilito il carattere vincolante della stessa, imponendo soluzioni sanzionatorie nei confronti delle liste formate in dissonanza al dettato legislativo³⁵.

Le resistenze ad una siffatta lettura non hanno esitato a manifestarsi: in molteplici occasioni, infatti, i giudici amministrativi in primo grado hanno sottolineato il carattere meramente «programmatico» ed «esortativo» della disposizione, idoneo a delineare soltanto un «indirizzo culturale» di certo «non cogente», legittimandone così l'inosservanza da parte dei partiti politici³⁶. Soltanto attraverso un ulteriore intervento del Supremo Organo di giustizia amministrativa è stato chiarito, nuovamente, il carattere «precettivo» della regola imposta dal legislatore del '93, con conseguente

³⁴ Cfr. *in terminis* gli interventi delle senatrici Tossi Brutti e Salvato nella seduta pomeridiana dell'11 marzo 1993, in *Atti Senato, Resoconto stenografico*, 144 ss., disponibile anche al seguente indirizzo: <http://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/140270.pdf>

³⁵ C.d.S. Ad. Plen., parere del 24 giugno 1993, n. 60.

³⁶ Cfr. T.A.R. Friuli-Venezia Giulia, Trieste, sent. n. 384 dell'8 luglio 1993, in *Trib. Amm. Reg.*, I, 1993, 3126-3127. Tale orientamento è stato altresì ripreso e motivato dal T.A.R. Calabria, Catanzaro, sent. n. 620 del 14 luglio 1993, ove i giudici hanno sottolineato che siffatta lettura fosse legittimata dalla «inesistenza di una espressa previsione di carattere sanzionatorio per le ipotesi di inosservanza dell'obbligo onde trattasi».

annullamento delle consultazioni elettorali svoltesi in assenza del rispetto di quest'ultima³⁷.

Al fine di evitare, pertanto, che la disposizione *de qua* venisse considerata dai partiti soltanto come una sorta di "raccomandazione di massima" il legislatore, con legge n. 415 del 15 ottobre 1993, ha eliminato dalla disposizione l'inciso «di norma» e rimodulato altresì la quota originariamente prevista per la formazione delle liste³⁸.

Procedure simili a quelle previste dalla legge elettorale comunale e provinciale sono state poi inserite nelle leggi n. 277 del 4 agosto 1993 ("*Nuove norme per l'elezione della Camera dei deputati*") e n. 43 del 23 febbraio 1995, relativa all'elezione dei Consigli delle Regioni a Statuto ordinario: le disposizioni, seppur accomunate dal nobile tentativo di favorire il riequilibrio di genere negli organi elettivi³⁹, presentavano tuttavia diversi profili problematici. Nel caso della legge relativa all'elezione della Camera dei deputati, infatti, l'ordine alternato di genere imposto fra candidati nella lista "bloccata" (ossia liste dal carattere «rigido», ove non era prevista la possibilità per l'elettore di esprimere un voto di preferenza) avrebbe, a tutti gli effetti, garantito l'*automatica* elezione di una «quota di genere» all'esito delle consultazioni. Analogamente, nella legge n. 43 del 1995, il 20% dei seggi era attribuito con formula maggioritaria al "listino" regionale bloccato che aveva conquistato il maggior numero di voti (cui si collegavano più liste provinciali), ed il restan-

³⁷ Cfr. C.d.S., V, sentt. nn. 91 e 92 del 15 febbraio 1994. Per un approfondimento, cfr. E. ROSSI, A. PIZZORUSSO, *Le azioni positive in materia elettorale*, cit., 173 ss.

³⁸ Cfr. art. 2, legge n. 415 del 15 ottobre 1993 (Gazz. Uff., 18 ottobre 1993, n. 245), entrata in vigore il giorno successivo a quello della sua pubblicazione, secondo il quale «Nelle liste dei candidati nessuno dei due sessi può essere rappresentato in misura superiore ai tre quarti dei consiglieri assegnati».

³⁹ Nella legge relativa all'elezione dei componenti della Camera dei deputati, l'art. 4, co. 2 prevedeva che, ai fini dell'attribuzione dei seggi in ragione proporzionale, le liste dovessero essere formate da «candidati e candidate in ordine alternato». La legge elettorale regionale, invece, aveva conservato lo schema previsto dall'art. 5 della legge n. 81 del 1993, prescrivendo una "quota di lista" a favore del genere meno rappresentato (cfr. art. 1, co. 6, legge n. 43 del 23 febbraio 1995).

te 80% dei seggi era attribuito con formula proporzionale tra i vari collegi provinciali. Tuttavia, mentre nelle liste provinciali era prevista la possibilità per l'elettore di esprimere un voto di preferenza, nel "listino" regionale bloccato ciò non era possibile: in quest'ultimo caso, di conseguenza, gli effetti della misura antidiscriminatoria erano più incisivi, determinando l'elezione diretta delle candidate collocate nelle posizioni utili (anche se, tuttavia, la maggior parte delle donne venivano relegate a ricoprire le ultime posizioni all'interno delle liste, in assenza del vincolo relativo all'ordine alternato di genere fra i candidati)⁴⁰.

Per tale ordine di motivi, come accennato in precedenza, fin dalla loro introduzione nello scenario rappresentativo le misure di riequilibrio di genere hanno registrato una sensibile diffidenza da ampia parte della dottrina.

Definite come «politiche di visibilità»⁴¹, giustificabili soltanto in via «provvisoria»⁴², secondo alcuni le azioni positive avrebbero de-

⁴⁰ Così come rilevato da A. FALCONE, *Sistemi elettorali e democrazia paritaria*, cit., 548.

⁴¹ A. BESUSSI, *Togliere l'etichetta. Una difesa eccentrica dell'azione positiva*, in B. Beccalli (a cura di), *Donne in quota*, cit., 48 ss.: «Nella contrapposizione tra neutralismo e differenzialismo le politiche di azione positiva aprono uno spazio di compromesso [...] basta dire che si tratta di politiche rivolte a promuovere una maggiore visibilità di gruppi sottorappresentati». In tal senso, l'A. intende l'azione positiva non quale «politica di normalizzazione», bensì come una «prescrizione di visibilità per invisibili che, impiegando positivamente etichettamenti destinati a discriminare, opera in modo da attenuare il peso sul libero e singolare governo di sé da parte di ciascuno/a» (corsivo non testuale).

⁴² M. SANTAMBROGIO, *Azioni positive e uguaglianza*, in B. Beccalli (a cura di), *Donne in quota*, cit., 66 ss. L'A. sostiene che le azioni positive vadano considerate e valutate a seconda della concezione di uguaglianza che si intende analizzare: «Se l'uguaglianza riguarda [...] le opportunità aperte a ciascuno, allora che un gruppo o una categoria sociale siano significativamente sottorappresentati nella distribuzione dei posti è in primo luogo un sintomo che non a tutti sono state date le stesse opportunità. Questo richiede non la sospensione delle normali procedure [...] di attribuzione dei posti, ma un intervento attivo per stabilire un'effettiva uguaglianza di opportunità. Da questo punto di vista, le azioni positive che modificano i criteri di ammissione [...] per includere un maggior numero di rappresentanti di gruppi discriminati, sono forse giustificabili strumentalmente ma sempre solo in via provvisoria».

terminato null'altro che una "reverse discrimination" a danno del genere maschile⁴³ e, qualora fossero state inserite nella legislazione elettorale, avrebbero influenzato lo stesso concetto di rappresentanza politica nel senso di una «rappresentanza di interessi» per le donne⁴⁴. Siffatti rilievi muovevano dalla consapevolezza che il genere femminile rappresentasse una quota significativa all'interno della società: di conseguenza, applicare ad esso le stesse forme di tutela utilizzate per garantire le minoranze, avrebbe determinato soltanto una significativa alterazione della finalità sottesa all'applicazione di tali misure⁴⁵.

⁴³ G. BRUNELLI, *L'alterazione del concetto di rappresentanza politica: leggi elettorali e "quote" riservate alle donne*, in *Dir. soc.*, 1994, 576 ss.

⁴⁴ Mentre, al contrario, il concetto di rappresentanza politica esigerebbe una «piena valorizzazione del concetto di cittadinanza, come elemento unificante le diversità esistenti nel corpo sociale (ed elettorale), compresa la diversità di sesso», così come rilevato da G. BRUNELLI, *Costituzione, donne e politica*, in A. Pugiotto (a cura di), *Per una consapevole cultura costituzionale. Lezioni magistrali*, Napoli, 2013, 23 ss., disponibile anche on-line al seguente indirizzo: <http://www.unife.it/progetto/cultura-di-genere/edizioni-precedenti/edizione-anno-2012/materiali/brunelli-costituzione-donne-e-politica>; Id., *Donne e politica*, Bologna, 2006, 51. In argomento, cfr. altresì A. APOSTOLI, *La Costituzione italiana e le donne*, cit., 9; Id., *La parità di genere nel campo "minato" della rappresentanza politica*, in *Rivista AIC*, n. 4/2016, 14 ss.; S. LEONE, *L'equilibrio di genere negli organi politici*, cit., 33 ss.

⁴⁵ G. CINANNI, *Leggi elettorali e azioni positive in favore delle donne*, in *Giur. cost.*, 1996, spec. 3291. Tra le molteplici voci dissonanti in relazione all'inserimento delle azioni positive nel campo della rappresentanza politica, cfr. *ex aliis*, V.M. BALLESTRERO, *Parità e oltre. Parità, pari opportunità, azioni positive*, Roma, 1990; Id., *Azioni positive e quote nel giudizio di due autorevoli Corti*, in S. Scarponi (a cura di), *Le pari opportunità nella rappresentanza politica e nell'accesso al lavoro. I sistemi di "quote" al vaglio di legittimità*, Trento, 1997, 37 ss.; M. AINIS, *Azioni positive e principio d'eguaglianza*, in *Giur. cost.*, 1992; Id., *L'eccezione e la sua regola*, cit.; M. CARTABIA, *Le azioni positive come strumento del pluralismo?* in R. Bin, C. Pinelli (a cura di), *I soggetti del pluralismo nella giurisprudenza costituzionale*, Torino, 1996; A. BESUSSI, *Togliere l'etichetta. Una difesa eccentrica dell'azione positiva*, cit., 48 ss.; M. SANTAMBROGIO, *Azioni positive e uguaglianza*, cit., 66 ss.; M. BARBERA, *L'eccezione e la regola, ovvero l'eguaglianza dello status a quo*, in B. Beccalli (a cura di), *Donne in quota*, cit., 116 ss; G. BRUNELLI, *Divieto di discriminazioni e diritti di cittadinanza*, in C. Calvieri (a cura di), *Divieto di di-*

Una lettura che, almeno in una prima fase della giurisprudenza della Corte in tema di riserva di quote, ha trovato piena adesione. Nel corso degli anni tale convincimento è stato temperato, sia presso la comunità scientifica che presso le sedi istituzionali, grazie a diffusi interventi di stampo “paritario” che hanno investito tutti i livelli di governo, maturati dalla consapevolezza del legislatore relativa all’assenza, nella pratica politica, di un adeguamento spontaneo a soluzioni antidiscriminatorie. Tuttavia, nella fase antecedente alla introduzione degli interventi in parola, l’approccio maturato dalla Corte in relazione alla compatibilità delle misure di riequilibrio della rappresentanza con i principi costituzionali è stato piuttosto «pesante»⁴⁶.

3. *L’azione demolitoria della Corte costituzionale e le reazioni della dottrina*

Come evidenziato in precedenza, in diverse occasioni i giudici amministrativi hanno cercato di imporre una lettura di tipo non vincolante alle disposizioni volte a favorire il riequilibrio di genere nelle sedi della rappresentanza. Tanto è emerso, con rinnovata intensità, all’esito del giudizio instaurato innanzi al T.A.R. Molise da parte di un elettore (iscritto nelle liste di un Comune avente popolazione non superiore ai quindicimila abitanti), il quale lamentava la violazione dell’art. 5, co. 2 della legge n. 81 del 1993 atteso che, su un totale di trentasei candidati presentatisi alle consultazioni comunali, era presente soltanto una donna.

Il Consiglio di Stato, adito in sede di appello avverso la sentenza di primo grado – conclusasi con la reiezione del ricorso a seguito del mancato riconoscimento, da parte del T.A.R., del valore «prelettivo» della disposizione suindicata – sollevava questione di legittimità costituzionale della medesima in riferimento agli artt. 3, co.

scriminazione e giurisprudenza costituzionale, Atti del Seminario di Perugia del 18 marzo 2005, Torino, 2006, 20 ss.

⁴⁶ U. DE SIERVO, *La mano pesante della Corte sulle «quote» nelle liste elettorali*, in *Giur. cost.*, 1995, 3268 ss.

1, 49 e 51, co. 1, Cost. In particolare, secondo il remittente, una corretta interpretazione degli artt. 3 e 51 Cost. avrebbe radicalmente escluso un obbligo relativo alla presenza delle donne nelle assemblee elettive: il concetto di “eguaglianza” sarebbe stato «indifferente» per l’accesso ai pubblici uffici da parte del genere meno rappresentato. In coerenza con tale assunto, il giudice a quo contestava altresì il contrasto della disposizione impugnata con la «regola della libertà politica» di cui all’art. 49 Cost.

È noto come, in tale occasione, la Consulta abbia usato la «mano pesante»⁴⁷: difatti, con sentenza n. 422 del 12 settembre 1995 i Giudici, accogliendo preliminarmente i rilievi del Consiglio di Stato, hanno esteso il proprio sindacato verso ogni misura che contenesse «limiti, vincoli o riserve nelle liste dei candidati in ragione del loro sesso», dichiarandole illegittime per violazione degli artt. 3, co. 1 e 51 Cost. (quest’ultimo nella sua originaria formulazione)⁴⁸.

Seguendo una linea spiccatamente creativa, il presupposto sul quale la Corte aveva strutturato la propria decisione si sostanzialmente discuteva⁴⁹ equiparazione tra «eleggibilità» e «candidabilità»⁵⁰, conducendo la stessa a sostenere che il meccanismo della ri-

⁴⁷ Così, U. DE SIERVO, *La mano pesante della Corte*, cit.

⁴⁸ La decisione in commento ha suscitato diffuse e variegate riflessioni in dottrina. Cfr. *ex plurimis* G. BRUNELLI, *Elettorato attivo e passivo (e applicazione estesa dell’illegittimità conseguenziale) in due recenti pronunce costituzionali*, in *Giur. cost.*, 1995, 3272 ss.; G. CINANNI, *Leggi elettorali e azioni positive in favore delle donne*, cit., 3283 ss.; R. TONIATTI, *Identità, eguaglianza e azioni positive: profili e limiti costituzionali della rappresentanza politica preferenziale*, in S. Scarponi (a cura di), *Le pari opportunità nella rappresentanza politica e nell’accesso al lavoro*, cit., 73 ss.; E. ROSSI, *Tra eguaglianza formale e eguaglianza sostanziale: la sentenza n. 422/1995 nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, *ivi*, 107 ss.; S. BARTOLE, *Una dichiarazione di incostituzionalità conseguenziale qualificata dalla speciale importanza della materia*, in *Giur. cost.*, 1996, 313 ss.; L. GIANFORMAGGIO, *Eguaglianza formale e sostanziale: il grande equivoco*, in *Foro it.*, n. 6/1996, 1969 ss.

⁴⁹ Così, L. CALIFANO, *L’assenso «coerente» della Consulta alla preferenza di genere*, in *www.forumcostituzionale.it*, 12 aprile 2010.

⁵⁰ Come si legge al punto 4 del Cons. dir., infatti, la Corte ha precisato che «[...] la possibilità di essere presentato candidato da coloro ai quali (siano essi organi di partito, o gruppi di elettori) le diverse leggi elettorali, amministrative, regionali o politiche attribuiscono la facoltà di presentare liste di candidati o can-

serva di quote attribuisse *direttamente* un risultato favorevole alle donne all'esito della competizione elettorale⁵¹, finendo così per «creare discriminazioni attuali come rimedio a discriminazioni passate»⁵².

Muovendo dall'assunto che, in materia elettorale, vi fosse spazio soltanto per l'accezione *formale* del principio di eguaglianza – sicché quelle disposizioni idonee a produrre una «riserva di quota in ragione del sesso dei candidati, seppure formulata in modo per così dire “neutro”, nei confronti sia degli uomini che delle donne», sarebbero risultate in contrasto con tale principio – la Corte ha incardinato l'interpretazione dell'art. 51 Cost. «nei limiti angusti» dell'eguaglianza formale⁵³, non considerando che una lettura inversa della disposizione in parola avrebbe imposto, al contrario, l'introduzione di adeguati meccanismi finalizzati alla rimozione di trattamenti diseguali per l'accesso alle cariche pubbliche elettive⁵⁴. In nome di una pretesa osservanza del co. 1 dell'art. 51 Cost. (che impone l'«assoluta parità» dei sessi come «regola inderogabile»⁵⁵ dell'accesso alle cariche elettive e ai pubblici uffici), i rilievi critici sollevati dalla Consulta sulla riserva di quote in materia elettorale

didature singole, a seconda dei diversi sistemi elettorali in vigore, non è che la condizione pregiudiziale e necessaria per poter essere eletto, per beneficiare quindi in concreto del diritto di elettorato passivo sancito dal richiamato primo comma dell'art. 51».

⁵¹ Mentre la stessa tendeva, piuttosto, a configurarsi come uno strumento inteso a “trincerare” la candidabilità delle donne, così come rilevato da M. D'AMICO, S. CATALANO, *Le sfide della democrazia paritaria. La parità dei sessi fra legislatore, Corte Costituzionale e giudici*, in AA.VV., *Scritti in memoria di Alessandra Concaro*, Milano, 2012, 164.

⁵² Punto 6 Cons. dir.

⁵³ Punto 5 del Cons. dir. Al punto 6, *ivi*, la Corte chiarisce altresì che: «[...] in tema di diritto all'elettorato passivo, la regola inderogabile stabilita dallo stesso Costituente, con il primo comma dell'art. 51, è quella dell'assoluta parità, sicché ogni differenziazione in ragione del sesso non può che risultare oggettivamente discriminatoria, diminuendo per taluni cittadini il contenuto concreto di un diritto fondamentale in favore di altri, appartenenti ad un gruppo che si ritiene svantaggiato».

⁵⁴ E. ROSSI, A. PIZZORUSSO, *Le azioni positive in materia elettorale*, cit., 179.

⁵⁵ Punto 6 del Cons. dir.

riflettevano la volontà di depotenziare⁵⁶ uno strumento considerato idoneo ad arrecare un pregiudizio ai candidati «esclusi dal trattamento privilegiato», evitando così di favorire un «gruppo che si ritiene svantaggiato»⁵⁷.

Siffatta premessa ha condotto i Giudici, attraverso il ricorso alla tecnica della illegittimità consequenziale⁵⁸, a caducare la norma vigente *ratione temporis* contenuta nella legge per l'elezione alla Camera dei Deputati, che prevedeva per il recupero proporzionale liste bloccate in ordine alternato di genere⁵⁹. Tuttavia, nella consapevolezza che i partiti dominassero la scena della rappresentanza (in uno al riconoscimento della «necessità improcrastinabile» di perse-

⁵⁶ G. BRUNELLI, *Le quote riprendono quota? (A proposito di azioni positive in materia elettorale regionale)*, in *Le Regioni*, 2001, segnalando in argomento (cfr. nt. 20) lo studio di M. LUCIANI, *La questione del sesso del voto. L'elettorato passivo e la quota riservata alle donne*, in *ItaliaOggi*, 18 settembre 1995.

⁵⁷ In tal senso, tuttavia, i Giudici sembrano aver implicitamente incluso il genere femminile in una categoria, legittimandone l'etichetta del «gruppo». Ma se è vero che l'essere donna costituisce soltanto una «diversità biologica» (come d'altronde aveva precisato la stessa Corte nella sentenza n. 109 del 1993), le donne non costituiscono uno dei tanti gruppi, bensì «li attraversano tutti», atteso che in tutti i gruppi «sono presenti uomini e donne entrambi espressione costitutiva del genere umano», così come rilevato da 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*, cit., 76.

⁵⁸ In argomento, cfr. G. BRUNELLI, *Elettorato attivo e passivo (e applicazione estesa dell'illegittimità consequenziale) in due recenti pronunce costituzionali*, in *Quad. cost.*, 1995, 3272 ss.; nonché S. BARTOLE, *Una dichiarazione di incostituzionalità consequenziale qualificata dalla speciale importanza della materia*, cit., 313 ss. Il ricorso a tale tecnica è stato definito «generoso e discutibile» da M. D'AMICO, S. CATALANO, *Le sfide della democrazia paritaria*, cit., 163; M. D'AMICO, A. CONCARO, *Donne e istituzioni politiche. Analisi critica e materiali di approfondimento*, Torino, 2006, 34; nonché «poco coerente» e «anomalo» in relazione alla «tradizionale parsimonia» attraverso cui la Corte ricorreva all'annullamento di disposizioni non sottoposte al suo giudizio da E. ROSSI, A. PIZZORUSSO, *Le azioni positive in materia elettorale*, cit., 182 e U. DE SIERVO, *La mano pesante della Corte*, cit., 3269.

⁵⁹ Art. 4, co. 2, ultimo periodo del d.P.R. 30 marzo 1957, n. 361 («Testo Unico delle leggi recanti norme per la elezione della Camera dei deputati»), così come modificato dall'art. 1, legge 4 agosto 1993, n. 277.

guire «l'effettiva presenza paritaria» delle donne nella vita politica), in tale occasione la Corte ha precisato che le misure positive potessero essere valutate positivamente qualora fossero state «liberamente adottate da partiti politici, associazioni o gruppi che partecipano alle elezioni, anche con apposite previsioni dei rispettivi statuti o regolamenti concernenti la presentazione delle candidature», in tal modo orientando gli stessi verso una «crescita culturale» tesa alla valorizzazione (ed attuazione) del concetto di partecipazione politica paritaria⁶⁰.

La decisione in commento ha impegnato a lungo il dibattito dottrinale, determinando diffuse perplessità tra gli studiosi⁶¹, ma anche molteplici adesioni, queste ultime ancorate al presupposto che le azioni positive a favore delle donne costituissero una vera e propria «distorsione» del concetto di rappresentanza politica (seppur «motivate dalle migliori intenzioni»), ledendone la propria natura «universalistica ed egualitaria»⁶². Parte della dottrina, infatti, ha valutato con favore il ra-

⁶⁰ Punto 7 del Cons. dir.

⁶¹ Si segnalano, *ex aliis*, M.V. BALLESTRERO, «Goals are good but quotas are bad». *Discutendo di azioni positive e di quote*, in *Ragion pratica*, 1995, n. 5, 262 ss.; L. CARLASSARE, *La rappresentanza femminile: principi formali ed effettività*, in F. Bimbi, A. Del Re (a cura di), *Genere e democrazia: la cittadinanza delle donne a cinquant'anni dal voto*, Torino, 1997, 85 ss.; Id., *L'integrazione della rappresentanza: un obbligo per le Regioni*, in AA.VV., *La rappresentanza democratica nelle scelte elettorali delle Regioni*, Padova, 2002, 23 ss.; E. ROSSI, *Tra eguaglianza formale ed eguaglianza sostanziale: la sentenza n. 422/95 nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, in S. Scarponi (a cura di), *Le pari opportunità nella rappresentanza politica e nell'accesso al lavoro*, cit., 107 ss.; E. ROSSI, A. PIZZORUSSO, *Le azioni positive in materia elettorale*, cit., 179 ss.; A. D'ALOIA, *Eguaglianza sostanziale e diritto diseguale*, cit., 392 ss.; B. PEZZINI, *Le quote come strumento di empowerment*, in AA.VV., *La parità dei sessi nella rappresentanza politica*, cit., 98 ss.; M. D'AMICO, A. CONCARO, *Donne e istituzioni politiche*, cit., 34 ss. Sugli «effetti disastrosi» della decisione in commento per la presenza femminile nella politica italiana, in uno alla «debolezza dell'impianto argomentativo» edificato dai Giudici in tale occasione, cfr. M. D'AMICO, *Il difficile cammino della democrazia paritaria*, cit., 29 ss. e Id., *L'uguaglianza tra i sessi e la rappresentanza*, in F. Rescigno (a cura di), *Percorsi di eguaglianza*, Torino, 2016, 77.

⁶² M. LUCIANI, *La questione del sesso del voto*, cit., 11; nonché G. BRUNELLI, *Le quote riprendono quota?*, cit., 542; Id., *L'alterazione del concetto di rappresentanza politica: leggi elettorali e «quote» riservate alle donne*, in *Diritto e società*,

gionamento logico-giuridico seguito dai Giudici, arrivando ad etichettarlo quale «necessaria» ed «indispensabile» opera di bilanciamento⁶³. La diffusa convinzione della necessità di maneggiare gli strumenti di riequilibrio della rappresentanza «con estrema cautela» rifletteva il timore che questi ultimi potessero declinarsi in misure tese ad alterare le condizioni di partenza fra i candidati: per tale ordine di motivi – nell’obiettivo di non ledere il principio della «generalità» della rappresentanza cristallizzato all’art. 67 della Carta – si auspicava l’introduzione di altre tipologie di strumenti per la promozione delle candidature femminili (quali ad es. incentivi di natura finanziaria per i partiti, in uno ad una simmetrica modalità di gestione delle candidature, o altri strumenti idonei ad assicurare alle donne maggiore visibilità politica)⁶⁴.

A ben vedere, in realtà, il presupposto che ha condotto una parte degli studiosi ad accogliere il costruito argomentativo edificato dalla Corte concerneva l’interpretazione del co. 1 dell’art. 51 Cost., inteso quale riflesso dell’accezione formale del principio di eguaglianza. Siffatta lettura, tuttavia, non è stata universalmente condivisa, laddove vi è stato chi ha rilevato che l’inciso «Tutti i cittadini dell’uno e dell’altro sesso» costituisse già una solida copertura costituzionale per le quote di riserva introdotte in ambito elettorale, in quanto espressione effettiva del principio di eguaglianza *sostanziale*. In tale ottica, pertanto, non vi sarebbe stata alcuna lesione del carattere «universalistico ed egualitario» della rappresentanza, atteso che le misure di riequilibrio di genere censurate dalla Corte incidavano soltanto nella fase anteriore della competizione elettorale, ossia la

1994, 545 ss. e G. CINANNI, *Leggi elettorali e azioni positive in favore delle donne*, cit., 3283 ss.

⁶³ M. AINIS, *Cinque regole per le azioni positive*, cit., 368 ss.

⁶⁴ Come suggerito, tra l’altro, dalla stessa Corte con la sent. n. 422 del 1995 (punto 7 del Cons. dir.). Cfr. G. BRUNELLI, *Le quote riprendono quota?*, cit., 545 ss.; R. TOSI, *Donne e politica. Il quadro normativo*, in *Donna Diritti e Società*, 1998, 28. Pur sostenendo il percorso argomentativo della Corte, al contempo rilevandone tuttavia l’eccessiva «sinteticità», si v. M. LUCIANI, *La questione del sesso nel voto*, cit., 11.

formulazione delle liste, in alcun modo alterando la «capacità rappresentativa» degli organi elettivi⁶⁵.

I dubbi emersi dal dibattito politico e dottrinale in relazione alla condivisibilità dei presupposti sui quali la Consulta aveva rigettato il sistema delle quote spinse il legislatore costituzionale ad intervenire in *subiecta materia*, nell'obiettivo di costituzionalizzare il principio di pari opportunità attraverso l'ingresso, nello scenario rappresentativo, dell'accezione sostanziale del principio di eguaglianza⁶⁶. Trattasi di un percorso che ha risentito molto l'eco delle voci provenienti dal panorama comunitario, anche quest'ultimo connotato inizialmente da una stratificazione di approcci differenti verso le politiche di genere, registrando un processo di maturazione piuttosto graduale⁶⁷ e

⁶⁵ Per una multiforme critica alle posizioni espresse dalla Corte nella sentenza in analisi, si v. L. CARLASSARE, *L'integrazione della rappresentanza*, cit., 23 ss.; A. D'ALOIA, *Eguaglianza sostanziale e diritto diseguale*, cit., 392 ss.; Id., *Eguaglianza sostanziale e azioni positive in materia elettorale*, cit., 57: l'A., in particolare, censura il secondo paradigma che la Corte impiega per esprimere la sua contrarietà alle misure positive per l'accesso alle cariche elettive, definendo come «falso problema» lo schema teorico della rappresentanza politica elaborato dalla Consulta: «[...] sarebbe un errore pensare che la rappresentanza delle donne sia (o possa essere) generale», in quanto il problema della democrazia paritaria «non si risolve in un problema di rappresentanza degli interessi delle donne da parte delle donne. [...] In un contesto in cui un diritto fondamentale, come il diritto politico ad essere eletti e di partecipare attivamente alla vita politica, registra nei suoi processi allocativi un notevole scarto di utilizzazione effettiva [...] tra i due (irriducibili) modi di essere dell'umanità, non può automaticamente considerarsi ragionevole, o contrario ai valori fondamentali di una democrazia pluralistica, un impegno a riequilibrare – anche con misure prescrittive [...] – questo dato di diseguaglianza, in questo caso quando la sua origine è di tipo “discriminatorio” [...]».

⁶⁶ G. BRUNELLI, *op.ult.cit.*, 540.

⁶⁷ Difatti, la giurisprudenza consolidatasi in argomento sul versante sovranazionale ha registrato un andamento piuttosto “altalenante”, che ha condotto gli studiosi a parlare di «diverse generazioni di misure preferenziali». Il punto di partenza è stato senz'altro rappresentato dalla sentenza Kalanke del 17 ottobre 1995, ove la CGCE ha avuto occasione di pronunciarsi sulle *affirmative actions* introdotte in ambito laburistico, attraverso un *iter* argomentativo che, secondo alcuni, ha costituito le fondamenta del ragionamento edificato dalla Consulta attraverso la succitata sentenza n. 422 del 1995 (M.V. BALLESTRERO, *Azioni positive e quote nel giudizio di due autorevoli Corti*, cit., 37 ss.). In particolare, in tale sede i giudici di Lussemburgo hanno negato la legittimità di una normativa che introduceva – a parità di qualifica-

zioni tra candidati ritenuti ugualmente idonei per una promozione – un trattamento preferenziale ai candidati di sesso femminile nei settori nei quali le donne fossero sottorappresentate, muovendo dall'assunto che siffatta procedura attribuisse «automaticamente» il conseguimento di un risultato positivo a favore delle donne, a discapito dei candidati uomini. Il percorso argomentativo tracciato dal giudice comunitario, tuttavia, è stato fortemente criticato a causa di una discutibile interpretazione del parametro di riferimento, ossia il co. 4 dell'art. 2 della dir. 76/207, che ha rappresentato per decenni il «crocevia normativo obbligato in tema di misure preferenziali a livello comunitario». La norma, infatti, sancendo la legittimità di misure volte a promuovere la «parità delle opportunità tra uomini e donne» al fine di porre rimedio alle «disparità di fatto che pregiudicano le opportunità delle donne» nell'accesso al lavoro (ivi compresa la promozione), è stata interpretata dai giudici in maniera restrittiva, assumendo che la stessa dovesse intendersi violata i tutti i casi in cui non fosse stato rispettato il principio di «identico trattamento» tra i candidati. In tal modo, tuttavia, i giudici hanno trasformato il principio di parità (emergente dal testo della direttiva) nel concetto, assai diverso, di «trattamento identico», considerando pertanto incompatibile con il diritto comunitario la normativa tedesca che prevedeva un trattamento preferenziale per le donne nei settori in cui le stesse non fossero adeguatamente rappresentate. Un orientamento che è stato, successivamente, parzialmente superato dalla Corte di Giustizia con la sentenza Marshall dell'11 novembre 1997: in tale occasione, la Corte è stata chiamata a pronunciarsi in relazione alla compatibilità con il co. 4 dell'art. 2 della dir. 76/207 di una normativa nazionale che prevedeva, nell'ambito del pubblico impiego, un meccanismo preferenziale per le donne ai fini della promozione nel caso in cui, a livello del posto considerato, le stesse fossero sottorappresentate. La normativa, tuttavia, a differenza di quella che ha costituito oggetto della sentenza Kalanke, conteneva una «saving clause» per i candidati di genere maschile, che avrebbe permesso a questi ultimi di essere preferiti alle donne qualora l'esame dei criteri richiesti ai fini della promozione facesse propendere per una scelta che derogasse al meccanismo preferenziale. A parere di chi scrive, sembra condivisibile il rilievo manifestato da chi (O. POLLICINO, *Discriminazione sulla base del sesso e trattamento preferenziale nel diritto comunitario. Un profilo giurisprudenziale alla ricerca del nucleo duro del new legal order*, Milano, 2005, 115 ss.) ha sostenuto che la «saving clause» costituisse un elemento «compensativo e giustificativo» del mutamento d'approccio registrato dalla Corte, colpita dall'ampio dibattito dottrinale sviluppatosi, in termini critici, a seguito della sentenza Kalanke. In argomento, cfr. A. DEFFENU, *Il principio di pari opportunità di genere nelle istituzioni politiche*, cit., 32 ss.; G. GUIGLIA, *Non discriminazione e uguaglianza: unite nella diversità*, in *www.gruppodipisa.it*, n. 2/2012, 12 ss.; G. LUCHENA, *Sulla legittimità delle azioni positive cosiddette "forti" a seguito della sentenza Marshall: eguaglianza nei punti di partenza o eguaglianza nei punti di arrivo?* in L. Chieffi (a cura di), *Evoluzione delle autonomie e tutela dei diritti sociali. A proposito della riforma del Titolo V della Costituzione*, Padova, 2001, 153 ss.; M.

declinatosi, a partire dal Trattato di Amsterdam, nel progressivo riconoscimento dello strumento del trattamento preferenziale come affermazione della finalità sottesa al principio di eguaglianza sostanziale⁶⁸.

BARBERA, *L'eccezione e la regola, ovvero l'eguaglianza come apologia dello status quo*, in B. Beccalli (a cura di), *Donne in quota*, cit., 119 ss.; L. CALAFÀ, *Le "quote condizionate" a favore delle donne al vaglio della Corte di Lussemburgo*, in *Riv. it. dir. lav.*, II, 1998, 214 ss.; A. CERRI, B. VENEZIANI, *Le azioni positive dopo la sentenza Marschall*, in *Dir. lav. Rel. Ind.*, 1998, 401 ss.; D. IZZI, *La Corte di Giustizia e le azioni positive: da Kalanke a Marschall*, in *Lavoro e diritto*, 1998, 675 ss.; S. FREDMAN, *After Kalanke and Marschall: Affirming affirmative action*, in *The Cambridge Yearbook of European Legal Studies*, vol. I, 1998, 203 ss.; Id., *Reversing discrimination*, in *Law quarterly review*, 1997, 575 ss.; M. V. BALLESTRERO, *Azioni positive. Punto e a capo*, in *Lavoro e diritto*, 1996, 117 ss.; P. MORI, *Quale uguaglianza? Ovvero le azioni positive davanti alla Corte di giustizia delle Comunità europee*, in *Dir. Un. Eur.*, 1996, 821 ss.; S. SCARPONI, *Pari opportunità e frauenquoten davanti alla Corte di giustizia*, in *Riv. dir. eur.*, I, 1995, 717 ss.

⁶⁸ La svolta rappresentata dalla sentenza Marshall ha costituito, infatti, soltanto l'incipit di una vera e propria «costituzionalizzazione», a livello sovranazionale, dello strumento del trattamento preferenziale, avvenuta con l'entrata in vigore del Trattato di Amsterdam attraverso l'aggiunta di un co. 4 all'art. 119 (divenuto, poi, art. 141 TCE). Attraverso il riferimento al generale concetto di «sesso sottorappresentato» ivi contenuto, le misure preferenziali hanno acquisito un carattere «neutrale», peraltro non più finalizzate a promuovere soltanto la «parità delle opportunità», bensì prevedendo «vantaggi specifici e diretti» per il sesso sottorappresentato, al fine di garantire l'effettiva parità di genere nel settore lavorativo. Tuttavia, se la disposizione *de qua* era stata edificata al fine di arginare le ricorrenti diseguaglianze verificatesi in ambito laburistico, l'art. 23 della Carta di Nizza-Strasburgo ha, invece, fatto riferimento ad un obiettivo di eguaglianza effettiva da raggiungere «in tutti i campi, compreso in materia di occupazione, lavoro e retribuzione». Un significativo contributo è stato, altresì, fornito dal Trattato di Lisbona, che ha avuto il merito di attribuire alla Carta dei diritti fondamentali lo stesso valore giuridico dei Trattati (cfr. art. 6), includendo la «parità tra donne e uomini» quale valore sul quale l'U.E. si fonda, mirando così a «combattere le discriminazioni fondate sul sesso» (art. 10 TFUE). Cfr. O. POLLICINO, *Discriminazione sulla base del sesso e trattamento preferenziale nel diritto comunitario*, cit., 125 ss., richiamando (si v. nt. 1) lo studio di A. RUGGERI, «Tradizioni costituzionali comuni» e «controlimiti» tra teoria delle fonti e teoria dell'interpretazione, in *Dir. pub. comp. ed eur.*, n. 1/2003, 102 ss.; nonché, *ex plurimis*, S. NINATTI, *Azioni positive e discriminazioni per sesso nel diritto comunitario*, in *Quad. cost.*, n. 2/2000, 465 ss.; L.M. DENTICI, *L'eguaglianza fra i sessi nell'Europa di Amsterdam*, in *Dir.*

Parallelamente al consolidarsi di un nuovo indirizzo proveniente dal panorama sovranazionale, la soluzione proposta dal legislatore per incrementare la presenza femminile nelle istituzioni ha dato l'avvio ad un "percorso riformatore" teso ad estendere la parità di genere a tutti i livelli di governo, coinvolgendo dapprima le autonomie territoriali, per poi declinarsi in una legge di revisione costituzionale di modifica dell'art. 51 Cost.

4. *La progressiva estensione multilivello del principio*

Nell'intento di dissipare la farragine concettuale venutasi a sedimentare sull'argomento – e con la consapevolezza di muoversi in un campo nel quale non sarebbe bastato sollevare un mero problema di coscienza sociale – il legislatore, sulla scia delle soluzioni

lav., 2000, I, 224 ss.; G. BRUNELLI, *Art. 23. Parità tra uomini e donne*, in AA.VV., *L'Europa dei diritti. Commento alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea*, Bologna, 2001, 178 ss.; A. D'ALOIA, *Diritti sociali e politiche di eguaglianza nel processo costituzionale europeo*, in M. Scudiero (a cura di), *Il diritto costituzionale comune europeo. Principi e diritti fondamentali*, vol. I, tomo III, Napoli, 2002, 841 ss.; E. RADIGHIERI, *Nuove prospettive per la parità dei sessi?* in L.S. Rossi (a cura di), *Carta dei diritti fondamentali e costituzione dell'Unione europea*, Milano, 2002, 186 ss.; A. DONÀ, *Le pari opportunità. Condizione femminile in Italia e integrazione europea*, Roma-Bari, 2006, 54 ss.; M. BARBERA, *Introduzione. Il nuovo diritto antidiscriminatorio: innovazione e continuità*, in Id. (a cura di), *Il nuovo diritto antidiscriminatorio. Il quadro comunitario e internazionale*, Milano, 2007, XIX ss.; G. DEMURO, *Costituzionalismo europeo e tutela multilivello dei diritti. Lezioni*, Torino, 2009, 41 ss.; E. PALICI DI SUNI, *Il principio di eguaglianza nell'Unione Europea*, in A. Lucarelli, A. Patroni Griffi (a cura di), *Dal Trattato costituzionale al Trattato di Lisbona. Nuovi studi sulla Costituzione europea*, Napoli, 2009, 255 ss.; Id., *Empowerment delle donne, riequilibrio della rappresentanza politica, multilevel governance e democratizzazione dell'UE*, in M. Rossilli (a cura di), *I diritti delle donne nell'Unione Europea. Cittadine migranti schiave*, Roma, 2009, 23 ss.; M. CARTABIA, *I diritti fondamentali e la cittadinanza dell'Unione*, in F. Bassanini, G. Tiberi (a cura di), *Le nuove istituzioni europee. Commento al Trattato di Lisbona*, Bologna, 2010, 89 ss.; F. RESCIGNO, *Il gender mainstreaming europeo e l'approccio internazionale alla questione della parità di genere*, in Id. (a cura di), *Percorsi di eguaglianza*, Torino, 2016, 195 ss.

adottate in Francia⁶⁹, ha intrapreso la strada della revisione costituzionale al fine di «superare» gli ostacoli esposti dalla Corte con la sent. n. 422 del 1995. Le soluzioni promozionali che hanno interessato le autonomie hanno determinato dapprima l'approvazione della legge costituzionale n. 2 del 2001 («Disposizioni concernenti l'elezione diretta dei Presidenti delle Regioni a Statuto speciale e

⁶⁹ Come emerge dalla relazione di accompagnamento al d.d.l. n. 1583, recante «*Modifica dell'articolo 51 della Costituzione*» (Relatore E. Montecchi) presentato alla Camera dei deputati il 18 settembre 2001: «La stessa Francia, del resto, in una situazione non dissimile dalla nostra, fin dal 1999 ha intrapreso la via della modifica costituzionale, aprendo così la strada ad interventi legislativi volti a favorire un'inversione di tendenza. Certo, i primi dati delle recenti elezioni legislative in Francia non sembrano esaltanti. In numeri assoluti solo 8 donne in più risultano elette rispetto alla precedente legislatura, pari al 12,1 per cento circa dell'Assemblea nazionale [...]. I dati francesi dimostrano [...] che la strada per raggiungere una rappresentanza effettiva, di uomini e donne, sia ancora molto lunga». Per quel che concerne lo scenario francese, il *Conseil constitutionnel* aveva dichiarato incostituzionale (sent. n. 146 del 1982) la riforma elettorale che prevedeva una riserva di quote per il sesso sottorappresentato nell'accesso alle cariche elettive. Per tale ordine di motivi, il Parlamento francese, riunitosi in Congresso l'8 luglio 1999, ha approvato la legge costituzionale n. 99-569, introducendo all'art. 3 Cost. una nuova previsione secondo la quale «*La loi favorise l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et fonctions électives*» (e quindi la cd. «*égalité de chances*»), ora confluita nel secondo comma dell'art. 1 Cost., in seguito alla revisione costituzionale n. 724 del 23 luglio 2008. In aderenza alla previsione inserita, con successive ll. nn. 493/2000 e 327/2003 il legislatore, nell'obiettivo di promuovere l'eguale rappresentanza elettiva dei due sessi, ha stabilito – per le elezioni a scrutinio di lista e a rappresentanza proporzionale – che la differenza per ogni lista tra il numero di candidati di ciascun sesso non deve essere superiore ad uno, pena l'inammissibilità. Sul dibattito francese, cfr. A. DEFFENU, *La revisione virtuale dell'art. 51 Cost.*, in *Quad. cost.*, n. 3, 2002, spec. 617; Id., *Il principio di pari opportunità di genere nelle istituzioni politiche*, cit., 39 ss.; A. MANGIA, *Rappresentanza «di genere» e «generalità» della rappresentanza*, in AA.VV., *La parità dei sessi nella rappresentanza politica*, cit., spec. 91; G. BRUNELLI, *La parità dei sessi nella rappresentanza politica: le questioni aperte*, *ivi*, 14-15; A. D'ALOIA, *Eguaglianza sostanziale e azioni positive in materia elettorale*, in A. Falcone (a cura di), *Verso una democrazia paritaria*, cit., 55; D. TEGA, *Discriminazione e diritto antidiscriminatorio: considerazioni istituzionali (a partire dal diritto costituzionale italiano)*, in *www.forumcostituzionale.it*, 12 dicembre 2008, 11 ss. (ora anche in T. Casadei (a cura di), *Lessico delle discriminazioni: tra società, diritto e istituzioni*, Reggio Emilia, 2008).

delle Province autonome di Trento e di Bolzano»)⁷⁰ che, intervenendo sugli Statuti delle Regioni ad autonomia speciale, ha espressamente introdotto l'obiettivo di favorire l'equilibrio della rappresentanza attraverso la promozione (con legge regionale) di «condizioni di parità per l'accesso alle consultazioni elettorali»⁷¹.

Per le Regioni ordinarie, invece, l'equilibrio di genere si è declinato in una modifica strutturata in termini tutt'altro che sintetici e atecnici. Invero, con legge costituzionale n. 3 del 2001, è stato riformulato il testo dell'art. 117 Cost. inserendo, al co. 7, un duplice «vincolo di scopo» che si è tradotto in un impegno per il legislatore regionale di natura *dinamica*, rivolto a promuovere la parità di genere in ogni campo (potenzialmente) idoneo a determinare una restrizione degli spazi partecipativi⁷².

Nel nuovo contesto normativo venutosi a creare, è apparso necessario mutare il parametro per fornire una «copertura costituzionale» ancora più estesa alle azioni positive in materia elettorale: tanto è avvenuto attraverso la revisione dell'art. 51 della Carta⁷³ con

⁷⁰ Pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 26 del 1 febbraio 2001.

⁷¹ Cfr. art. 1 (Modifiche allo Statuto della Regione siciliana), co. 1, lett. b); art. 2 (Modifiche allo Statuto speciale per la Valle d'Aosta), co. 1, lett. c); art. 3 (Modifiche allo Statuto speciale per la Sardegna), co. 1, lett. c); art. 4 (Modifiche allo Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige), co. 1, lett. v); art. 5 (Modifiche allo Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia), co. 1, lett. d). In argomento, cfr. A. D'ALOIA, *Le «quote» elettorali in favore delle donne: il «nuovo» contesto costituzionale ed il «precedente» n. 422 del 1995*, in AA.VV., *La parità dei sessi nella rappresentanza politica*, cit., 56.

⁷² Al co. 7 della disposizione in parola, infatti, è stato aggiunto il seguente periodo: «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». Per un commento, si v. A. D'ALOIA, *op.ult.cit.*, 56; A. FALCONE, *Sistemi elettorali e democrazia paritaria*, cit., 554; nonché L. CALIFANO, *Eguaglianza, diritti e partecipazione femminile alla vita democratica*, cit., 78 e. più di recente, M. TROISI, *La legge elettorale e il sistema dei partiti*, in S. Staiano (a cura di), *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Campania*, Torino, 2016, 111.

⁷³ Si rinvia nuovamente alla relazione di accompagnamento al d.d.l. n. 1583 di riforma dell'art. 51 Cost., citata alla nt. 69, ove si legge: «[...] si è molto discusso nei mesi passati del rischio che una riforma attinente alla formazione della rappresentanza politica potesse in qualche modo spingere per una predeterminazione

legge cost. 30 maggio 2003, n. 1 che ha introdotto, al co. 1 della disposizione in parola, il principio secondo il quale «[...] la Repubblica promuove con appositi provvedimenti le pari opportunità tra donne e uomini».

Siffatto intervento, volto a introdurre una norma «ombrello»⁷⁴ nel settore, ha avuto un'indiscussa risonanza nel panorama dottrinale, ove si sono registrate svariate posizioni connotate da forti accenti critici in relazione alla concreta «utilità» di tale scelta⁷⁵. Un

dei risultati [...]. La nuova formulazione dell'articolo 51 crea infatti la *copertura costituzionale* per successivi interventi, di carattere legislativo e non, volti a colmare il deficit democratico che permane nella nostra democrazia, a "correggere", cioè, quegli squilibri nella rappresentanza che di fatto rendono la nostra democrazia incompiuta» (corsivo non testuale).

⁷⁴ G. BRUNELLI, *Un «ombrello» costituzionale per le azioni positive elettorali*, in *Quad. Cost.*, 2002, n. 3, 615.

⁷⁵ Sebbene il percorso di revisione non apparisse del tutto rivoluzionario, ha decisamente coinvolto il dibattito dottrinale: sul punto, cfr. *ex plurimis* G. BRUNELLI, *Le quote riprendono quota? (A proposito di azioni positive in materia elettorale regionale)*, in *Le Regioni*, 2001, 535 ss.; R. BIN, *Donne e autoreferenzialità della politica*, in AA.VV., *La parità dei sessi nella rappresentanza politica*, cit., 40 ss.; A. DEFFENU, *La revisione virtuale dell'art. 51 Cost.*, in *Quad. Cost.*, 2002, n. 3, 617 ss.; T.E. FROSINI, *La modifica dell'art. 51 Cost.: problemi e prospettive*, in *Rivista AIC*, 17 marzo 2003, disponibile on-line all'indirizzo <http://archivio.rivistaaic.it/dibattiti/attualita/frosini.html>; A. FALCONE, *Le pari opportunità fra revisione del Tit. V Cost. e nuovo art. 51 Cost.*, in S. Gambino (a cura di), *Diritto regionale e degli enti locali*, Milano, 2003; Id., *Sistemi elettorali e democrazia paritaria*, cit., 554 ss. Sull'aspetto relativo agli effetti «dannosi» o «pericolosi» della revisione dell'art. 51 Cost., cfr. A. POGGI, *Sulla riforma dell'art. 51 Cost.: le quote alla prova della democrazia pluralista*, in *Quad. cost.*, 2002, n. 3, 620: «Oltre che inutile, proprio con riguardo alla democrazia rappresentativa, quella riforma può diventare pericolosa, se non viene interpretata e rapportata ai principi su cui si regge il nostro ordinamento costituzionale». Sulla stessa linea si fondava la critica di L. GIANFORMAGGIO, *La promozione della parità di accesso alle cariche politiche in Costituzione*, in AA.VV., *La parità dei sessi nella rappresentanza politica*, cit., 78, seppur con accenti più intensi: «[...] una revisione che non sia assolutamente necessaria è dannosa, perché contribuisce a desacralizzare il testo della Costituzione, che è l'unico sovrano dell'ordinamento, che deve essere considerato indisponibile non solo a maggioranze che non siano qualificate, ma anche in situazioni che non siano assolutamente eccezionali». La filosofa, inoltre, ha dimostrato come la stessa potesse apparire altresì «equivoca», incidendo «molto ipote-

sostanziale scetticismo che muoveva dall'assunto che la riformulazione della norma in commento costituisse nient'altro che una «proiezione rafforzativa» ed una sterile ripetizione di «proclamazioni» di quanto contenuto nella versione originaria della stessa e dall'art. 3 Cost., senza tuttavia produrre risultati di rilievo⁷⁶.

Pertanto, ai fini di una corretta traduzione in termini di effettività del «progetto culturale» della parità di genere, la soluzione alternativa prospettata dalla dottrina conduceva verso una riflessione sulle dinamiche organizzative interne dei partiti (che rappresentano i «veri motori dell'autoreferenzialità della politica»); e non verso la produzione di «norme programmatiche con cui infarcire Statuti, leggi e persino la Costituzione», dall'impronta dilatoria e sicuramente inidonee a garantire un effettivo e paritario coinvolgimento delle donne nella vita politica⁷⁷. La necessità di elaborare, in sede legislativa, specifiche misure in grado di orientare le politiche decisionali dei partiti in direzione paritaria aveva convinto perfino quella parte della dottrina che aveva riconosciuto una «intrinseca portata valoriale» all'intervento del legislatore del 2003⁷⁸, attesa la diffusa

ticamente sulla rappresentanza, facendo solo intravedere la possibilità di una espansione delle libertà pubbliche». Siffatto rilievo è stato altresì condiviso ed espressamente richiamato da L. CARLASSARE, *Considerazioni conclusive*, in AA.VV., *La parità dei sessi nella rappresentanza politica*, cit., 245.

⁷⁶ Che la revisione della norma costituisse soltanto un intervento di «mera facciata» ne era convinta L. CARLASSARE, *Considerazioni conclusive*, cit., 246: «A me sembra 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».

⁷⁷ Cfr. R. BIN, *Donne e autoreferenzialità della politica*, cit., 43 ss. Sullo stesso sfondo si collocava il suggerimento proposto da L. CARLASSARE, *Considerazioni conclusive*, cit., 246.

⁷⁸ Il riferimento è a M. AINIS, *La riforma dell'art. 51 Cost. e i suoi riflessi nell'ordinamento*, in AA.VV., *La parità dei sessi nella rappresentanza politica*, cit., 34, il quale, condividendo le conclusioni della Corte delineate nella sentenza n. 422 del 1995, ha rilevato che la riforma dell'art. 51 Cost. costituisse una «strada obbligata», in quanto l'originaria formulazione della disposizione in parola non avrebbe reso ammissibili l'introduzione di azioni positive in campo elettorale. Dello stesso tenore la riflessione di B. PEZZINI, *Le quote come strumento di empowerment*, *ivi*, 99, secondo la quale l'intervento di revisione della norma avrebbe «costituzionalizza[to] il sostegno a chi si trova in condizioni di svantaggio, a causa

tendenza, da parte della segreteria dei partiti, alla definizione di moduli partecipativi tutt'altro che egualitari (in particolare nella fase della selezione delle candidature)⁷⁹.

Incardinata, quindi, come una revisione puramente formale, utile solo in chiave ideologica⁸⁰, molteplici voci dissonanti hanno rilevato altresì come dall'esame combinato degli interventi del legislatore nel 2001 e nel 2003 emergessero diversi profili problematici, in particolare in relazione alla formulazione delle disposizioni costituzionali sottoposte a revisione.

In primo luogo, si è discusso sulla *ratio* sottesa all'utilizzo di espressioni differenziate per il contesto regionale, scrivendo di «parità di accesso» e non di «pari opportunità», facendo così emergere una sostanziale «elasticità» della norma statale, laddove la promozione delle «pari opportunità» avrebbe rappresentato sicuramente un impegno meno ampio e specifico rispetto alla garanzia della «parità di accesso» alle cariche elettive (da soddisfare attraverso la concreta rimozione di «ogni ostacolo») sancita dalla corrispondente disposizione costituzionale relativa al versante regionale⁸¹.

dell'appartenenza di genere, rispetto alla fruizione di un bene fondamentale, costituito dalla possibilità di accedere alle sedi della rappresentanza politica e di decisione politica».

⁷⁹ A. D'ALOIA, *Le «quote» elettorali in favore delle donne*, cit., 58; Id., *Eguaglianza sostanziale e diritto diseguale*, cit., 430 ss., secondo il quale la fase di selezione dei candidati rappresenta uno degli aspetti «[...] che incrociano organizzazione e attività, struttura interna e proiezioni finalistiche e operative, giacché è soprattutto attraverso i rispettivi candidati eletti che i partiti incidono sulla politica nazionale».

⁸⁰ Siffatto approccio è maturato dalla convinzione che l'intervento di revisione costituisca un «monumento innalzato all'utilità retorica», largamente ineffettivo nella complessa cornice del pluralismo politico «di fatto» e pienamente aderente ad un pluralismo politico «tecnico» oppure «ideale». Sul punto, cfr. R. BIN, *Donne e autoreferenzialità della politica*, in AA.VV., *La parità dei sessi nella rappresentanza politica*, cit., 40 ss. Per un commento sul richiamo al pluralismo politico da parte della Corte nella sentenza n. 422 del 1995, cfr. A. MANGIA, *Rappresentanza «di genere» e «generalità» della rappresentanza*, *ivi*, 88.

⁸¹ A. FALCONE, *Sistemi elettorali e democrazia paritaria*, cit., 554 ss. Sottolinea il carattere «elastico» della formulazione dell'art. 51 Cost. G. BRUNELLI, *Un «ombrello» costituzionale per le azioni positive elettorali*, cit., 615.

Secondariamente, l'impegno che ha coinvolto i costituzionalisti nel raffronto delle disposizioni *de quibus* si è incentrato sulla "opacità" sottesa alla formula «appositi provvedimenti» – intesi come gli strumenti che, sul versante statale, concorrono a promuovere le «pari opportunità» – inserita nel co. 1 dell'art. 51 Cost., in quanto portavoce di una evidente debolezza strutturale (considerato che non si è provveduto a specificarne la tipologia degli stessi)⁸²; al contrario, la disposizione dettata per l'esercizio della potestà legislativa regionale non si esponeva a malintesi, definendo in modo inequivoco nell'atto fonte "legge regionale" la regolazione della parità di accesso⁸³.

Le problematiche di ordine giuridico in relazione a siffatte incongruenze sono state censurate in toni piuttosto aspri, evidenziando come la genericità della previsione di cui all'art. 51 Cost. potesse declinarsi, in realtà, in una minore incisività, per il legislatore statale, del rispetto del vincolo programmatico ivi contenuto, contrariamente a quanto invece previsto (attraverso una specifica riserva di legge) per il legislatore regionale⁸⁴. Per tale ordine di motivi, è

⁸² G. BRUNELLI, *La parità dei sessi nella rappresentanza politica*, cit., 18: «Il problema centrale, nel momento in cui la revisione costituzionale entrerà in vigore, sarà appunto quello di individuare la tipologia di interventi che potranno ricevere riparo sotto il nuovo «ombrello» costituzionale, e che interesseranno la legislazione elettorale nazionale [...]».

⁸³ In relazione ai delineati profili problematici che emergono dal raffronto delle norme citate sembra esserci uniformità di opinioni in dottrina: cfr. T.E. FROSINI, *La modifica dell'art. 51 Cost.: problemi e prospettive*, cit.; nonché A. DEFFENU, *La revisione virtuale dell'art. 51 Cost.*, cit., spec. 617-618; G. BRUNELLI, *Le quote riprendono quota? (A proposito di azioni positive in materia elettorale regionale)*, in *Le Regioni*, 2001, 535 ss.; A. FALCONE, *Le pari opportunità fra revisione del Tit. V Cost. e nuovo art. 51 Cost.*, in S. Gambino (a cura di), *Diritto regionale e degli enti locali*, Milano, 2003; Id., *Sistemi elettorali e democrazia paritaria*, cit., 554 ss. Ritiene invece che le soluzioni lessicali adottate nelle disposizioni costituzionali in parola siano «sostanzialmente coincidenti» S. LEONE, *L'equilibrio di genere negli organi politici*, cit., 58; M. CARTABIA, *Il principio della parità tra uomini e donne nell'art. 117, 7° comma*, in T. Groppi, M. Olivetti (a cura di), *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo titolo V*, Torino, 2001, 109 ss.

⁸⁴ Cfr. M. CARTABIA, *op.ult.cit.*; A. FALCONE, *Sistemi elettorali e democrazia paritaria*, cit., 554 ss.; Id., *Partecipazione politica e riequilibrio di genere nelle as-*

stato osservato che la specificità della formula imposta per il contesto regionale apparisse maggiormente strutturata sul terreno dell'eguaglianza sostanziale, a differenza della norma statale che, invece, sembrava declinarsi sul versante formale dell'eguaglianza⁸⁵.

Messe da parte le perplessità manifestate in relazione al versante ermeneutico, sembra opportuno analizzare lo scenario successivo alle riforme testé analizzate, connotato dalla (seppur graduale e progressiva) aderenza della giurisprudenza della Corte alle scelte del legislatore relative al bilanciamento tra «parità formale e pari opportunità sostanziale»⁸⁶. Guardando al ruolo assunto dalla giurisprudenza costituzionale in tale processo occorre, infatti, distinguere una prima fase in cui la Corte ha affrontato il tema delle ammissibilità delle quote in via «indiretta» (cercando parzialmente di superare – sfruttando la complicità del nuovo quadro costituzionale – la struttura logica ed argomentativa del precedente del 1995); da quella (più recente) in cui sono state messe a fuoco misure di riequilibrio di gran lunga più incisive, come verrà evidenziato nel corso dell'indagine⁸⁷.

5. *Il parziale revirement della Corte*

L'evoluzione della cornice costituzionale di riferimento, avvenuta attraverso l'introduzione dei cd. «commi rosa» inseriti nelle ll. cost. nn. 2 e 3 del 2001, si inseriva in un «trend normativo» di valorizzazione del principio paritario nell'ambito dei rapporti politici, al fine di superare le censure esposte in precedenza dalla Corte sul tema⁸⁸. In siffatto scenario, la risonanza registrata dal dibattito dot-

semblee elettive e negli organi di governo: legislazione e giurisprudenza costituzionale nell'ordinamento italiano, in *Rivista AIC*, n. 1/2016, 6.

⁸⁵ Sul punto, cfr. A. FALCONE, *op. ult. cit.*, 6.

⁸⁶ A. D'ALOIA, *Eguaglianza sostanziale e azioni positive in materia elettorale*, cit., 61.

⁸⁷ Il punto verrà approfondito *infra*, parag. 5.

⁸⁸ M. MONTALTI, *Il caso valdostano e l'attuazione dei «commi rosa» nelle Regioni a Statuto speciale*, in AA.VV., *La parità dei sessi nella rappresentanza politica*,

trinale in relazione alla sentenza n. 422 del 1995 – unitamente alle significative variazioni intervenute a livello comunitario, declinatesi in un «aggiustamento dell'indirizzo interpretativo» della Corte di Giustizia sulle azioni positive⁸⁹ – hanno spinto i Giudici a rivisitare l'orientamento che aveva costituito la cornice prospettica attraverso cui erano state analizzate le quote elettorali.

Pertanto, le onde concentriche sviluppatesi dal versante sovranazionale hanno condotto la Corte al bivio relativo alla scelta di legittimare l'introduzione, nel panorama legislativo, di «*quotas for woman*» (ci si riferisce alle cd. azioni positive in senso stretto, tese ad attribuire un vantaggio effettivo e diretto al genere sottorappresentato) o di «*gender quotas*» (ossia misure di riequilibrio formulate in termini neutrali): come emerso dalla sentenza n. 49 del 2003, la Corte ha orientato la propria scelta verso queste ultime, attraverso una «parziale smentita» del suo discusso «precedente», diffusamente richiamato a sostegno delle proprie argomentazioni. Si tratta di un «*overruling* non dichiarato» che, nel tentativo di «aggirare» le «parti più perentorie e criticabili» della sentenza n. 422 del 1995, non ha consentito di dipanare alcuni nodi concettuali emersi anche in tale occasione.

Nello specifico, attraverso la decisione n. 49 del 2003, la Corte ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale sollevata dal Governo in riferimento agli artt. 2, co. 2 e 7, co. 1 della legge reg. Valle d'Aosta n. 21 del 13 novembre 2002, lamentandone il contrasto con gli artt. 3, co. 1 e 51, co. 1 della Carta (quest'ultimo nella formulazione antecedente all'intervento di revisione). In particolare, le disposizioni impugnate dalla difesa erariale prevedevano, rispettivamente, che le liste elettorali dovessero comprendere «candidati di entrambi i sessi», pena la dichiarazione di invalidità delle stesse da parte dell'Ufficio elettorale regionale.

Ferma la convinzione che si trattasse di un atteggiamento sicuramente «singolare» da parte del Governo (atteso che ben poco tempo prima era stato presentato dallo stesso un disegno di legge

cit., 191; M.A. GLIATTA, *Le pari opportunità tra principi (legislativi) e regole (costituzionali)*, in *Le Regioni*, fasc. 6, 2011, 1160 ss.

⁸⁹ Cfr. nt. 67 del presente capitolo.

volto alla modifica dell'art. 51 Cost., che sembrava così confermare la presenza di un contesto politico-culturale favorevole all'introduzione di misure legislative volte al riequilibrio di genere nelle assemblee rappresentative), non può non rilevarsi la debolezza della ricostruzione proposta dall'Esecutivo a sostegno delle censure sollevate. Invero, richiamando la natura meramente «programmatica» della norma sulla parità introdotta nello Statuto speciale della Valle d'Aosta (contenuta nell'articolo 15, co. 2, secondo periodo)⁹⁰, le disposizioni impugnate potevano considerarsi legittime, secondo l'assunto governativo, soltanto se considerate quali enunciazioni prive di carattere «precettivo»: pertanto, la condizione relativa alla presenza di entrambi i sessi nelle liste elettorali «a pena di invalidità», avrebbe rappresentato una chiara lesione della natura «programmatica» dei «commi rosa» inseriti nelle ll. cost. nn. 2 del 2001 e 3 del 2002, determinando di conseguenza una «limitazione del diritto di elettorato passivo». E proprio in relazione a tale ultimo profilo, la difesa erariale – in aderenza al solco interpretativo delineato dalla Corte nel precedente del 1995, diffusamente richiamato – aveva rilevato che «nessuna differenza sostanziale» potesse cogliersi tra la «previsione di una quota di riserva» e la «previsione di una presenza minima quale che sia, anche di un solo candidato, di uno dei due sessi»⁹¹. Tali argomentazioni tendevano, dunque, a «neutra-

⁹⁰ Il testo della disposizione emergente a seguito della modifica introdotta attraverso l'art. 2, co. 1, della l. cost. n. 2 del 2001 era il seguente: «Al fine di conseguire l'equilibrio della rappresentanza dei sessi, la medesima legge promuove condizioni di parità per l'accesso alle consultazioni elettorali».

⁹¹ Nel ricorso presentato alla Consulta (depositato in cancelleria il 12 settembre 2002 e pubblicato in Gazz. Uff. n. 41 del 16 ottobre del medesimo anno), la difesa erariale ha definito «perfettamente pertinenti al caso di specie» le considerazioni svolte dalla Corte nel 1995, in quanto una interpretazione conforme al dettato costituzionale non avrebbe dato spazio a misure promozionali *forti*, che avrebbero previsto sanzioni specifiche verso i partiti politici inadempienti al rispetto dei disposti oggetto dell'impugnativa: in altre parole, il Governo sembra aver voluto sottolineare che le uniche misure promozionali ammissibili dovessero essere di tipo *debole*, declinandosi nella mera facoltà (e non nel dovere) da parte dei partiti di inserire candidate donne all'interno delle liste. Sul punto, cfr. M. MONTALTI, *Il caso valdostano*, cit., 193 ss.; I. NICOTRA, *La legge della Valle d'Aosta sulla «parità» passa indenne l'esame della Corte*, in *Quad. cost.*, n. 2/2003,

lizzare” la portata innovativa del vincolo contenuto nelle disposizioni impugnate, attraverso un discutibile richiamo alla distinzione tra norme precettive e programmatiche, includendo in quest’ultima categoria qualsiasi tipologia di azione promozionale per il sesso sottorappresentato⁹².

La Consulta ha rigettato il ricorso governativo attraverso un complesso di apprezzabili considerazioni, registrando un – seppur parziale – “cambiamento di prospettiva” rispetto al precedente orientamento: in tale occasione, infatti, è stato messo in evidenza come le disposizioni impugnate non si mostrassero, in alcun modo, idonee ad alterare la competizione elettorale, in quanto il vincolo di natura positiva incideva sulla *fase preparatoria delle liste*, nell’obiettivo di evitare che i gruppi e i partiti potessero presentare liste “monogenere”. Tuttavia, per evitare un aperto contrasto con il precedente del ’95, i Giudici hanno preferito mantenere un profilo piuttosto “basso”⁹³ sull’ammissibilità di misure promozionali di riequilibrio della rappresentanza, dichiarando conforme a Costituzione la soluzione del legislatore valdostano attraverso un singolare sforzo interpretativo teso a distinguere l’oggetto tra le due decisioni.

Ciò è avvenuto attraverso un *escamotage*, spostando il discorso dal diritto politico di elettorato passivo all’importanza del vincolo gravante sui soggetti politici che presentano le liste (riprendendo, quindi, uno dei pochi passaggi apprezzabili del precedente del

368; L. CALIFANO, *Corte e Parlamento in sintonia sulle «pari opportunità»*, ivi, 366 ss.; G. BRUNELLI, *Pari opportunità elettorali e ruolo delle Regioni*, in *Forum Quad. cost.*, n. 8/2005, 3 ss.; A. D’ALOIA, *Eguaglianza sostanziale e azioni positive in materia elettorale*, cit., 61 ss.

⁹² A. DEFFENU, *Parità tra i sessi in politica e controllo della Corte: un revirement circondato da limiti e precauzioni*, in *Le Regioni*, n. 5/2003, 920 ss.; nonché G. BRUNELLI, *Un overruling in tema di norme elettorali antidiscriminatorie*, ivi, 902.

⁹³ Si condivide, pertanto, la tesi di A. D’ALOIA, *Eguaglianza sostanziale e azioni positive in materia elettorale*, cit., 61, rilevando come la Consulta abbia respinto la q.l.c. con una motivazione «al risparmio», ispirata ad un «low profile nel confronto con sé stessa [...] prova[ndo] a “correggere” la sua posizione senza dichiararlo».

1995, ossia l'indiscussa rilevanza assunta dal contesto partitico in ambito elettorale)⁹⁴. Difatti, mentre nella sentenza n. 422 del 1995 la Corte aveva sancito l'incompatibilità con la Costituzione di qualsiasi tipologia di «azione positiva» perché lesiva del diritto di elettorato politico passivo, nel caso in analisi la stessa provvedeva a sottolineare la necessità di fornire un impulso legislativo «forte e concreto» verso le politiche decisionali dei partiti. E tanto emergeva nitidamente dai toni piuttosto aspri utilizzati dai Giudici, rilevando la scarsa propensione degli stessi a tradurre «spontaneamente in atto» misure di stampo paritario attraverso «regole di autodisciplina previste ed effettivamente seguite». Tale assunto ha condotto la Corte a sostenere che la misura introdotta dal legislatore regionale fosse inidonea a determinare la pretesa lesione – censurata dalla difesa erariale – del «carattere unitario della rappresentanza elettiva», atteso che il «vincolo legale» posto all'osservanza dei partiti non avrebbe determinato alcuna «relazione giuridicamente rilevante fra gli elettori dell'uno e dell'altro sesso e gli eletti dello stesso sesso»⁹⁵.

⁹⁴ Al punto 4 del Cons. dir. della sentenza n. 49 del 2003, infatti, la Corte evidenzia che «Un aspetto, se non decisivo, certo assai influente del fenomeno è costituito dai comportamenti di fatto prevalenti nell'ambito dei partiti e dei gruppi politici che operano per organizzare la partecipazione politica dei cittadini, anche e principalmente attraverso la selezione e la indicazione dei candidati per le cariche elettive. Così che, già in passato, la Corte ha espresso una valutazione positiva di misure – tendenti ad assicurare “l'effettiva presenza paritaria delle donne [...] nelle cariche rappresentative” – “liberamente adottate da partiti politici, associazioni o gruppi che partecipano alle elezioni, anche con apposite previsioni dei rispettivi statuti o regolamenti concernenti la presentazione delle candidature” (sentenza n. 422 del 1995), sul modello di iniziative diffuse in altri paesi europei. Le disposizioni impugnate della legge elettorale della Valle d'Aosta operano su questo terreno, introducendo un vincolo legale rispetto alle scelte di chi forma e presenta le liste. Quello che, insomma, già si auspicava potesse avvenire attraverso scelte statutarie o regolamentari dei partiti [...] è qui perseguito come effetto di un vincolo di legge».

⁹⁵ In tal senso, la motivazione dei Giudici ha lasciato intendere che non vi fosse spazio – alla luce dei mutamenti del quadro costituzionale nel frattempo intervenuti – per una concezione tesa a qualificare la rappresentanza di genere come una «rappresentanza di una frazione del corpo elettorale». Su questi temi, si v. in particolare le considerazioni di A. CARIOLA, *La rappresentanza politica in cambiamento*, in E. Catelani, E. Cheli (a cura di), *I principi negli Statuti regionali*, Bolo-

Risulta evidente lo stravolgimento delle considerazioni svolte nel 1995, legittimando l'introduzione, sul versante relativo ai diritti elettorali, di strumenti di attuazione di eguaglianza sostanziale purché declinati attraverso formule neutre (e quindi di natura meramente antidiscriminatoria), senza la diretta attribuzione di privilegi ingiustificati ai soggetti destinatari del vantaggio⁹⁶.

La decisione *de qua* ha rappresentato, pertanto, un'esperienza "pilota" in senso ampio, che ha costituito l'*humus* nel quale si sono gradualmente riaperti gli spazi per soluzioni promozionali di riequilibrio da parte del legislatore, purché non si declinassero in strumenti idonei a determinare un rapporto diretto tra candidatura ed elezione. In aderenza a tale chiave di lettura – e alla luce della modifica dell'art. 51 Cost., avvenuta poco dopo la decisione relativa al caso valdostano – la Corte ha attribuito alle politiche di pari opportunità (introdotte in ogni campo e a tutti i livelli di governo) espressa legittimazione costituzionale, la cui realizzazione dovesse intendersi come espressione dell'accezione sostanziale del principio di eguaglianza. Invero, come rilevato dai Giudici attraverso l'ordinanza n. 39 del 2005 in tema di pubblico impiego, il nuovo testo dell'art. 51 Cost. non si limitava soltanto a costituire una «sorta di

gna, 2008, spec. 233, secondo il quale «[...] la rappresentanza di genere non è né conflittuale né identitaria, ma interseca ogni altra appartenenza e per questo non è in contrasto con l'idea della rappresentanza politica unitaria o indifferenziata»; nonché S. BARTOLE, *Ancora un caso di inquietante inammissibilità*, in *Giur. cost.*, 1994, spec. 428, secondo il quale la nozione di rappresentanza politica appare conformata «in modo da dare anzitutto ingresso ad istanze e componenti di ordine generale [...] escludendo l'ammissibilità di rappresentanze frazionarie e particolari».

⁹⁶ Per la Corte, infatti, non erano state introdotte differenziazioni in base al sesso dei candidati o degli aspiranti alla candidatura, «sia perché la legge fa riferimento indifferentemente a candidati "di entrambi i sessi", sia perché da essa non discende alcun trattamento diverso di un candidato rispetto all'altro in ragione del sesso», in quanto le norme impugnate non prevedevano «alcuna misura di "disuguaglianza" allo scopo di favorire individui appartenenti a gruppi svantaggiati, o di "compensare" tali svantaggi attraverso vantaggi legislativamente attribuiti» (cfr. punti 3.1 e 3.2 Cons. dir.). Per una disamina in relazione agli «elementi di novità e di continuità» della pronuncia in analisi rispetto alla sentenza n. 422 del 1995, si v. G. BRUNELLI, *op. ult. cit.*, 903 ss.

specificazione» del principio di eguaglianza formale, bensì assegnava alla Repubblica il compito di promozione delle pari opportunità tra donne e uomini⁹⁷.

Gli effetti del nuovo impianto costituzionale non hanno esitato a manifestarsi: sul finire della XIV legislatura, infatti, è stato approvato il “*Codice delle pari opportunità tra uomo e donna*” che, al fine di

⁹⁷ Nel caso di specie, la Corte ha dichiarato manifestamente inammissibile la questione di l.c. sollevata dal Consiglio di Stato in relazione alla violazione degli artt. 3 e 51 Cost. da parte dell'art. 61, co. 1, lett. a) del d. lgs. n. 29 del 3 febbraio 1993 (concernente la razionalizzazione dell'organizzazione delle amministrazioni pubbliche e revisione della disciplina in materia di pubblico impiego), nella parte in cui prevedeva che «[...] le pubbliche amministrazioni, al fine di garantire pari opportunità tra uomini e donne per l'accesso al lavoro ed il trattamento sul lavoro, riservano a donne almeno un terzo dei posti di componente delle commissioni di concorso». In dettaglio, il Supremo Consesso era stato chiamato a pronunciarsi sull'impugnativa proposta avverso l'annullamento (da parte del T.A.R. Veneto) degli atti di un concorso pubblico svoltosi con una commissione esaminatrice composta integralmente da soli uomini in aperta violazione, quindi, della normativa di riferimento. Con ordinanza n. 493 del 13 gennaio 2004, pertanto, il Consiglio di Stato ha adito la Corte invocando il contrasto della disposizione impugnata con i parametri costituzionali suindicati, atteso che la formulazione della stessa appariva tale da imporre «la presenza di donne per almeno un terzo nelle commissioni di concorso, con la asserita e irragionevole conseguenza che una commissione risulterebbe legittimamente composta se formata di sole donne, mentre sarebbe illegittimamente composta se formata di soli uomini». La Consulta, evidenziando le novità sottese al nuovo impianto costituzionale e all'evoluzione della giurisprudenza costituzionale in argomento (non emergente dal ragionamento logico-giuridico seguito dal Supremo Consesso, limitandosi a richiamare a sostegno delle proprie argomentazioni soltanto la sentenza n. 422 del 1995), non è entrata nel merito della questione, dichiarandola manifestamente inammissibile per «carezza argomentativa dell'ordinanza di rimessione», traducendosi in una «determinante mancanza di motivazione sul parametro costituzionale evocato e sulla non manifesta infondatezza della questione». Sul punto, A. DI BLASI, *Anche il Consiglio di Stato inciampa sulla parità dei sessi*, in *Giur. cost.*, 2005, 316 ss.; M. D'AMICO, *Rappresentanza politica e genere*, in M. Barbera (a cura di), *Il nuovo diritto antidiscriminatorio*, cit., 364 ss.; O. POLLICINO, *Perché nessuno ha informato il Consiglio di Stato della nuova “stagione costituzionale” delle politiche di pari opportunità?* in *Dir. rel. ind.*, 2005, 802 ss.; G. PASSANITI, *Pari opportunità tra Corte costituzionale e revisione della Costituzione (a margine della ordinanza n. 39/2005 della Corte costituzionale)*, in *www.giustamm.it*, n. 6/2005.

restringere ogni possibile forma di discriminazione nei confronti del genere femminile in relazione all'accesso alla carica di membro del Parlamento europeo, ha introdotto molteplici limiti di natura prescrittiva e sanzionatoria per i soggetti presentatori delle liste. Il primo limite, infatti, concerneva la previsione di una misura minima di non discriminazione, imponendo che «nell'insieme delle liste circoscrizionali aventi il medesimo contrassegno [...] nessuno dei due sessi può essere rappresentato in misura superiore ai due terzi dei candidati». Siffatta prescrizione era assistita da una sanzione di inammissibilità per le liste “monogenere”, in uno alla riduzione del rimborso delle spese elettorali in caso di inosservanza della quota massima imposta in relazione ai candidati dello stesso sesso⁹⁸; nonché da una misura premiale per i partiti che registrassero l'elezione di una quota superiore ad un terzo di candidati di entrambi i sessi⁹⁹.

Sembra evidente, pertanto, che l'ammissibilità della formula introdotta nello Statuto valdostano abbia determinato una sensibile apertura, nel panorama legislativo, verso la definizione di ulteriori e più incisive misure in tema di riequilibrio di genere, fino al 2003 quasi radicalmente escluse. Tuttavia, in tale occasione la Corte non aveva provveduto a delineare il perimetro applicativo delle misure in parola, ossia fino a che punto queste ultime potessero incidere sulla libera autodeterminazione dei partiti senza intaccare l'art. 49 Cost., unitamente al carattere unitario della rappresentanza politica¹⁰⁰.

⁹⁸ Il co. 2 dell'art. 56 del d.lgs. n. 198 del 2006 (rubricato “*Codice delle pari opportunità tra uomo e donna, a norma dell'articolo 6 della legge 28 novembre 2005, n. 246*”) stabilisce, al riguardo, che «l'importo del rimborso per le spese elettorali [...] è ridotto, fino ad un massimo della metà, in misura direttamente proporzionale al numero dei candidati in più rispetto a quello massimo consentito».

⁹⁹ Cfr. art. 56, co. 3. In argomento, si v. F. PASTORE, S. RAGONE, *Voto di preferenza e rappresentanza di genere nella legislazione elettorale regionale*, disponibile al seguente link: <http://amministrazioneincammino.luiss.it/app/uploads/2010/04/ragone.pdf>.

¹⁰⁰ Sulla «laconicità» della Consulta attraverso la decisione in commento, tale da «lasciare aperti ed irrisolti questioni di grande rilievo pratico e teorico [...] per evitare di impegnarsi in prese di posizione troppo nette e vincolanti per la propria giurisprudenza futura», cfr. G. BRUNELLI, *op. ult. cit.*, 910. Pertanto, al fine di evi-

Fino a che punto ci si potesse spingere, la risposta è arrivata qualche anno dopo con la sentenza n. 4 del 2010, ove la Corte ha respinto la questione di legittimità costituzionale sollevata dal Governo in relazione al meccanismo paritario introdotto dal legislatore campano il quale, come si rileverà nel successivo paragrafo, è stato successivamente adottato dalla maggior parte delle Regioni ordinarie (oltre che dal legislatore statale).

6. La legittimità della “preferenza di genere”: il caso campano

Nonostante il caso valdostano avesse determinato un clima di diffuso *favor* verso vincoli legislativi tesi a garantire le pari opportunità elettorali, le discipline adottate sul versante regionale si mostravano, tuttavia, caratterizzate da soluzioni di assai flebile efficacia e decisamente riduttive. In quella temperie, la maggior parte delle Regioni si era orientata verso vincoli di natura quantitativa (attraverso l'imposizione di soglie minime o massime di presenza di candidati del medesimo sesso nelle liste elettorali) o, talvolta, verso formule paritarie piuttosto generiche e facilmente aggirabili da parte del sistema dei partiti, di rado accompagnate da sanzioni in caso di inosservanza delle stesse¹⁰¹.

tare diffuse incertezze sul versante applicativo, che avrebbero aperto «scenari molto delicati rispetto alle possibili (e difformi) normative regionali», sarebbe stato utile che la Corte avesse indicato una gamma di soluzioni «costituzionalmente sostenibili», così come rilevato da S. CECCANTI, *Azioni positive e rappresentanza: nuove cautele da sostituire alle vecchie*, in AA.VV., *La parità dei sessi nella rappresentanza politica*, cit., spec. 177.

¹⁰¹ Ad esempio, la legge elettorale n. 2 del 2005 della Regione Lazio prevedeva, all'art. 3, che in ogni lista nessuno dei due sessi potesse essere rappresentato «in misura superiore ai due terzi dei candidati»; siffatta formula è stata successivamente adottata anche in Puglia (l.r. n. 2/2005), Toscana (l.r. 25/2004) e nella Regione Marche (l.r. n. 27/2004). Soglie diverse, invece sono state previste in Abruzzo (l.r. 9/2005) e Valle d'Aosta (l.r. 22/2007), rispettivamente con quote pari al 70-30% e 80-20%. Per un commento sulle formule paritarie vigenti *ratione temporis*, cfr. P. TORRETTA, *I diritti alle pari opportunità e il diritto delle pari opportunità: uno sguardo alla legislazione regionale*, in www.federalismi.it, n. 3/2009; E. CATELANI, *La tutela delle pari opportunità nei nuovi Statuti e nella legi-*

L'eccessiva parsimonia che ha segnato le autonomie nell'utilizzo di incisive misure di riequilibrio di genere ha conosciuto, a pochi anni dalla sentenza n. 49 del 2003, un significativo temperamento a seguito della innovativa soluzione elaborata dal legislatore campano: attraverso la legge reg. n. 4 del 27 marzo 2009¹⁰², infatti, è stata introdotta – in uno al vincolo delle quote all'interno delle liste elettorali¹⁰³ – la cd. “doppia preferenze di genere”, ossia la facoltà per l'elettore di esprimere uno o due voti di preferenza (in quest'ultimo caso, la seconda avrebbe dovuto coinvolgere un candidato di genere diverso rispetto a quello indicato dallo stesso nella prima, pena l'annullamento della seconda preferenza)¹⁰⁴.

slazione elettorale regionale, in E. Catelani, E. Cheli (a cura di), *I principi negli Statuti regionali*, cit., 242 ss.; A. D'ALOIA, *Eguaglianza sostanziale e azioni positive in materia elettorale*, cit., 65; 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*, Bologna, 2006, 546 ss. Ancora oggi, formulazioni estremamente generiche e prive di concrete misure idonee a ristabilire il riequilibrio della rappresentanza negli organi elettivi sono contenute nella legge elettorale della Regione Calabria e Liguria, come verrà evidenziato nel prossimo capitolo.

¹⁰² Legge reg. 27 marzo 2009, n. 4, «Legge elettorale».

¹⁰³ Il riferimento è al co. 2 dell'art. 10, prevedendo che in ciascuna lista nessuno dei due sessi possa essere rappresentato in misura superiore ai due terzi dei candidati. Trattasi di una misura «*sex based*» che si riflette sulle dinamiche organizzative dei partiti nella fase relativa alla presentazione delle liste, imponendo agli stessi di «attribuire rilevanza al fattore “sesso” [...] e di candidare obbligatoriamente una predeterminata percentuale di uomini e donne», così come rilevato da M. CAIELLI, *La nuova legge elettorale della Regione Campania: a sostegno della costituzionalità delle norme di promozione della democrazia paritaria*, in *www.federalismi.it*, n. 16/2009, 2. Sul punto, nel dibattito consiliare relativo all'approvazione dello Statuto, il Consigliere Ronghi aveva rilevato come la presenza di siffatto vincolo avrebbe prodotto soltanto effetti negativi, in quanto l'aumento del numero delle donne all'interno delle liste avrebbe determinato una «parcellizzazione» del voto (cfr. seduta 20 febbraio 2009).

¹⁰⁴ Cfr. art. 4, co. 3. Nel corso dei lavori consiliari che hanno condotto all'approvazione dello Statuto, il Consigliere Rosania aveva rilevato come, in relazione all'affermarsi della questione di genere, rimaneva ancora «tanto da fare», e che non potesse trascurarsi il dato relativo alle problematiche sottese ad una «crescente sfiducia verso una politica sempre più autoreferenziale», legata ad una «realtà sociale che ragiona tutta al maschile», significativamente censurando altre-

Anche in tale occasione, la voce dissonante della difesa erariale verso la soluzione *de qua* non ha tardato a manifestarsi, declinandosi in una impugnativa avverso il meccanismo della doppia preferenza di genere attraverso un complesso ordine di censure, tese a dimostrare la lesione dei parametri costituzionali invocati¹⁰⁵. In particolare, secondo la ricostruzione governativa, la formulazione della disposizione normativa regionale avrebbe determinato una «impropria ragione di ineleggibilità» per quei candidati «appartenenti al medesimo genere o sesso» di quelli indicati dall'elettore nella prima preferenza in quanto, non potendo essere destinatari della seconda in ossequio al meccanismo preclusivo introdotto con il vincolo di genere, sarebbero stati di conseguenza «discriminati e resi disuguali». Per tale ordine di motivi, l'obbligo di osservanza del vincolo avrebbe determinato, oltre che una «evidente menomazione» del diritto di elettorato passivo, anche una sensibile lesione del diritto di elettorato attivo, incidendo sulla libertà di voto dell'elettore¹⁰⁶.

Muovendo dall'assunto che la disposizione impugnata fosse pie-

sì la bocciatura dell'emendamento che vincolava il Presidente della Giunta regionale ad avere almeno un terzo di Assessori rappresentanti di un genere (cfr. sedute del 26 luglio 2007 e del 20 febbraio 2009). Sui lavori consiliari svoltisi nel corso dell'VIII legislatura (che hanno determinato l'approvazione «quasi sovrapposta» dello Statuto della Regione Campania e della legge elettorale regionale) si v. per tutti G. FERRAIUOLO, *Introduzione*, in Id. (a cura di), *Il nuovo Statuto della Regione Campania. Atti e documenti*, Nola, 2010, 23.

¹⁰⁵ Il riferimento è agli artt. 3, 51 (co. 1) e 48 (co. 2) Cost.

¹⁰⁶ Eccependo l'infondatezza del ricorso statale, l'Amministrazione regionale intimata aveva rilevato come la disposizione impugnata fosse inidonea a determinare una lesione dei parametri costituzionali invocati, atteso che formulazione «neutra» della stessa incideva su entrambi i sessi, configurandosi quindi come mera «misura antidiscriminatoria» che mai avrebbe potuto «garantire un determinato risultato elettorale» al genere femminile. Sulla censura relativa alla lesione della libertà di voto, la Regione sottolineava che l'elettore, al contrario, avrebbe goduto di una libertà di voto «rafforzata», considerato che avrebbe potuto scegliere – in piena autonomia – se esprimere una sola preferenza o darne una seconda contribuendo, in quest'ultimo caso, «in maniera equilibrata» al conseguimento dell'obiettivo di «democrazia paritaria», in piena aderenza al dettato dell'art. 51 Cost.

namente aderente ad un quadro costituzionale e statutario ispirato ai principi di democrazia paritaria la Consulta, con sent. n. 4 del 14 gennaio 2010, ha rigettato le censure avanzate dal Governo individuando e interpretando le disposizioni che hanno costituito il fondamento della misura promozionale elaborata dal legislatore campano. Secondo i Giudici, infatti, la formulazione della stessa rifletteva gli obiettivi prefigurati al co. 3 dell'art. 5 dello Statuto regionale¹⁰⁷, e si mostrava compatibile con la novellata cornice costituzionale di riferimento¹⁰⁸, attesa l'inidoneità del meccanismo ad attribuire a determinati candidati «maggiori opportunità di successo rispetto ad altri». Ciò in quanto la misura, così come formulata, non avrebbe prefigurato un risultato elettorale, né tantomeno avrebbe alterato «artificiosamente la composizione della rappresentanza consiliare», considerato che l'attribuzione della seconda preferenza tendeva a configurarsi soltanto come una mera possibilità liberamente esercitabile o meno da parte degli elettori, declinandosi in meccanismo non costrittivo «utilizzabile a loro discrezione» che avrebbe reso possibile il riequilibrio della rappresentanza, ma non lo avrebbe imposto¹⁰⁹.

¹⁰⁷ «La Regione [...] adotta programmi, azioni ed ogni altra iniziativa tesi ad assicurare il pieno rispetto dei principi di parità, di pari opportunità e di non discriminazione ed il riequilibrio della rappresentanza tra donne ed uomini nelle cariche elettive nonché a promuovere condizioni di parità per l'accesso alle consultazioni elettorali e la presenza equilibrata dei due generi in tutti gli uffici e le cariche pubbliche. Al fine di conseguire il riequilibrio della rappresentanza dei sessi, la legge elettorale regionale promuove condizioni di parità per l'accesso di uomini e donne alla carica di consigliere regionale mediante azioni positive». Il profilo dell'equilibrio di genere nelle sedi rappresentative è ripreso, altresì, all'articolo 46 dello Statuto, laddove è stabilito che la nomina dei componenti della Giunta regionale da parte del Presidente debba avvenire «nel pieno rispetto del principio di una equilibrata presenza di donne ed uomini».

¹⁰⁸ Il riferimento è agli artt. 51, co. 1 e 117, co. 7 Cost.

¹⁰⁹ Cfr. punto 3.3 del Cons. dir.: «[...] È agevole difatti osservare che, in applicazione della norma censurata, sarebbe astrattamente possibile, in seguito alle scelte degli elettori, una composizione del Consiglio regionale maggiormente equilibrata rispetto al passato, sotto il profilo della presenza di donne e uomini al suo interno, ma anche il *permanere del vecchio squilibrio*, ove gli elettori si limitassero ad esprimere una sola preferenza prevalentemente in favore di candidati di

Inquadrata, quindi, quale misura «promozionale ma non coattiva» in grado di offrire all'elettore soltanto «possibilità di scelta aggiuntive» tali da non incidere sull'esito della competizione elettorale, la doppia preferenza di genere è stata considerata in sintonia con i principi costituzionali censurati dalla difesa erariale e, in tale occasione, la Consulta ha richiamato, ancora una volta, le considerazioni svolte con la sentenza n. 422 del 1995 sulla «necessità improcrastinabile di perseguire l'effettiva presenza paritaria delle donne nella vita pubblica e nelle cariche rappresentative», atteso il «vistoso» squilibrio di genere negli organi elettivi determinato da diffuse resistenze di ordine sociale, economico e culturale¹¹⁰.

Sul profilo relativo all'efficacia della nuova modalità di espressione del voto introdotta in Campania, i risultati prodotti dalla pri-

sesso maschile o, al contrario, l'insorgere di un nuovo squilibrio, qualora gli elettori esprimessero in maggioranza una sola preferenza, riservando la loro scelta a candidati di sesso femminile. La prospettazione di queste eventualità – tutte consentite in astratto dalla normativa censurata – dimostra che la nuova regola *rende maggiormente possibile il riequilibrio, ma non lo impone*. Si tratta quindi di una misura promozionale, ma non coattiva» (corsivo aggiunto).

¹¹⁰ Punto 4 Cons. dir. Siffatta decisione ha decisamente coinvolto il dibattito dottrinale: in argomento, *ex plurimis*, A. MARESCA, *La promozione della rappresentanza di genere tra ipotesi di azioni positive e normative antidiscriminatorie*, in *www.dirittifondamentali.it*, n. 1/2012; G. FERRI, *Le pari opportunità tra donne e uomini nell'accesso alle cariche elettive e la «preferenza di genere» in Campania*, in *Le Regioni*, n. 4/2010, 902 ss.; S. LEONE, *La preferenza di genere come strumento per «ottenere indirettamente ed eventualmente, il risultato di un'azione positiva»*, in *Giur. cost.*, n. 1/2010, 93 ss.; L. CARLASSARE, *La legittimità della «preferenza di genere»: una nuova sconfitta della linea del Governo contro la parità*, in *Giur. cost.*, n. 1/2010, 81 ss.; M. OLIVETTI, *La cd. «preferenza di genere» al vaglio del sindacato di costituzionalità. Alcuni rilievi critici*, *ivi*, 84 ss.; L. CALIFANO, *L'assenso «coerente» della Consulta alla preferenza di genere*, in *Quad. cost.*, n. 2/2010, 404 ss.; M. CAIELLI, *La nuova legge elettorale della Regione Campania: a sostegno della costituzionalità delle norme di promozione della democrazia paritaria*, *cit.*; Id., *La promozione della democrazia paritaria nella legislazione elettorale regionale: un altro «via libera» della Corte costituzionale*, in *Osservatorio sulle fonti*, fasc. n. 1/2010; E. CATELANI, *Statuti regionali e tutela del principio delle pari opportunità: prime leggi regionali di attuazione*, in *www.federalismi.it*, n. 7/2010; M. RAVERAIRA, *«Preferenza di genere»: azione positiva o norma antidiscriminatoria? Brevi note a margine della sent. n. 4/2010 della Corte costituzionale*, in *www.federalismi.it*, n. 3/2010.

ma applicazione della formula in analisi sono stati indubbiamente positivi: le elezioni regionali del 28-29 marzo 2010 hanno condotto all'elezione di ben quattordici donne su cinquantanove consiglieri¹¹¹ rivoluzionando, pertanto, lo scenario registrato nel 2005, connotato da una compagine consiliare composta da appena sette donne su sessanta consiglieri eletti¹¹². L'incremento femminile tra le tornate elettorali analizzate, pari al 50%, depone senz'altro a favore del successo della formula.

A seguito della reiezione del ricorso governativo da parte della Corte – in uno alla risonanza prodotta dal sensibile incremento delle “quote rosa” in Campania – la maggior parte delle Regioni ordinarie (e non da ultimo, il legislatore statale)¹¹³ hanno seguito il solco tracciato dal legislatore campano, prevedendo misure legislative promozionali di riequilibrio quali la doppia preferenza di genere e il vincolo delle quote all'interno delle liste elettorali¹¹⁴.

Resta, a questo punto, da interrogarsi circa la *ratio* sottesa all'atteggiamento inspiegabilmente «ostile» da parte del Governo, che ha manifestato in più occasioni una sostanziale diffidenza verso misure legislative di stampo paritario, considerate lesive del principio di eguaglianza¹¹⁵. Peraltro, con la sentenza n. 49 del 2003, la Corte aveva già rilevato come le modifiche introdotte al quadro co-

¹¹¹ I dati sugli eletti sono disponibili *on-line* al seguente indirizzo: <http://risultatoelezioni2010.regione.campania.it/eletti.htm>.

¹¹² Delle quali soltanto due sono state elette attraverso il sistema delle preferenze, atteso che le altre hanno avuto accesso al Consiglio attraverso il cd. listino. Sul punto, G. FERRAIUOLO, *La vicenda statutaria*, in S. Staiano (a cura di), *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Campania*, Torino, 2016, 17; V. VIO-
LA, *Quote rosa: in Campania entrano 14 donne*, in *Il Sole-24 Ore*, 31 marzo 2010. Per le elezioni del 2005, i dati sono disponibili al seguente link: <http://www.sito.regione.campania.it/elezioni/risultati/Consiglio.htm>.

¹¹³ Cfr. art. 2, comma 3, lett. c) della l. n. 165 del 2017 (sul punto, v. *infra*, Capitolo II, Parte II).

¹¹⁴ Sul rendimento effettivo dell'introduzione di siffatte misure, attraverso un'analisi declinata a tutti i livelli di governo, si rinvia al capitolo successivo.

¹¹⁵ Ci si riferisce all'impugnativa avverso il meccanismo promozionale elaborato dal legislatore valdostano, avvenuta (come evidenziato in precedenza) dopo pochi mesi la presentazione della proposta di modifica dell'art. 51 Cost. da parte dello stesso Governo.

stituzionale imponessero come «doverosa» l'applicazione di strumenti di riequilibrio per garantire la parità di accesso alle consultazioni elettorali, qualora non incidessero in alcun modo sui «diritti dei cittadini, sulla libertà di voto degli elettori e sulla parità di *chances* delle liste e dei candidati e delle candidate nella competizione elettorale, né sul carattere unitario della rappresentanza elettiva»¹¹⁶, come nel caso della misura elaborata dal legislatore campano. Avverso quest'ultima, la tesi governativa muoveva da una errata sovrapposizione tra il concetto di «norma antidiscriminatoria» (diretta soltanto ad assicurare l'eguaglianza dei punti di partenza, senza favorire alcun risultato) e il concetto di «azione positiva», che comporta invece «l'adozione di discipline giuridiche differenziate, a favore delle categorie sociali svantaggiate, *anche in deroga* al principio di formale parità di trattamento»¹¹⁷. In relazione a tale profilo sembrava, quindi, declinarsi il ragionamento logico-giuridico dei Giudici, laddove è stato chiarito che la condizione di genere imposta all'elettore in relazione alla modalità di espressione delle preferenze tendeva a configurarsi, nella sostanza, come uno strumento di riequilibrio teso ad ottenere «*indirettamente ed eventualmente* il risultato di un'azione positiva», inidoneo pertanto ad attribuire preventivamente alle donne un risultato¹¹⁸.

¹¹⁶ Corte cost., sent. n. 49 del 2003, punto 5 Cons. dir.

¹¹⁷ Così come rilevato dalla stessa Corte con sent. n. 109 del 1993.

¹¹⁸ L. CARLASSARE, *La legittimità della preferenza di genere*, cit., 81 ss. In termini critici avverso la soluzione elaborata dal legislatore campano, rilevando la sostanziale «anomalia» di un meccanismo che demanda ai votanti la possibilità di riequilibrare le assemblee elettive (il quale, invece, dovrebbe «operare *ex se*»), cfr. G. FERRI, *Le pari opportunità tra donne e uomini nell'accesso alle cariche elettive e la «preferenza di genere» in Campania*, cit., 914. Dubbi di costituzionalità sull'aspetto relativo all'annullamento della seconda preferenza sono stati espressi da M. CAIELLI, *op.ult.cit.*, spec. 11, rilevando che «[...] la parità di *chances* dei candidati sarebbe meglio garantita se la sanzione prevedesse l'annullamento di entrambe le preferenze, in quanto le conseguenze della violazione della norma sulla preferenza di genere verrebbero subite in eguale misura dai due candidati di sesso maschile (o femminile) prescelti. Né si potrebbe obiettare che la prima preferenza sarebbe quella da salvaguardare per il rispetto della sostanziale volontà dell'elettore, posto che l'ordine con cui questi appone sulla scheda elettorale i

Interessante evidenziare come, peraltro, la Corte – attraverso una ricostruzione unitaria della cornice normativa, costituzionale e statutaria – abbia sottolineato l'importanza, sul piano dei processi interpretativi, dei principî contenuti nello Statuto regionale¹¹⁹: la stessa, infatti, riconoscendo nel surrichiamato art. 5 il «fondamento» della misura promozionale impugnata, non ha incluso il principio paritario nell'alveo delle enunciazioni statutarie dal carattere «non prescrittivo e non vincolante», esplicante soltanto una funzione di natura «culturale o politica»¹²⁰. E ciò è emerso, con particola-

nominativi dei candidati prescelti non deriva necessariamente da una ragione politica, bensì è del tutto casuale».

¹¹⁹ G. FERRAIUOLO, *Introduzione*, cit., 24 ss.

¹²⁰ Cfr. Corte cost., sentt. nn. 372, 378, 379 del 2004, con cui il Giudice delle leggi si è pronunciato in relazione alle questioni di legittimità costituzionale sollevate dal Governo rispettivamente avverso gli Statuti delle Regioni Toscana, Umbria ed Emilia-Romagna, attraverso una complessiva ricognizione dei limiti relativi all'efficacia normativa della fonte statutaria e dei «“meccanismi” processuali che presiedono al suo scrutinio di conformità alla Costituzione». L'importanza delle decisioni in commento verrà approfondita nel prossimo capitolo. Per ora, sembra doveroso segnalare, *ex plurimis*, i commenti di A. CARDONE, *Brevi considerazioni su alcuni profili processuali della recente giurisprudenza “statutaria” della Corte costituzionale*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2005, 259 ss.; A. RUGGERI, *Gli statuti regionali alla Consulta e la vittoria di Pirro*, in *Forum Quad. Cost.*, 9 dicembre 2004; M. PEDETTA, *La Corte Costituzionale salva gli enunciati degli Statuti regionali sulla tutela delle “forme di convivenza” mettendoli nel limbo*, in *www.forumcostituzionale.it*; S. BARTOLE, *Possibili usi normativi delle norme a valore meramente culturale o politico*, in *Le Regioni*, n. 1-2/2005, 11 ss.; R. BIN, *Perché le Regioni dovrebbero essere contente di questa decisione*, *ivi*, 15 ss.; M. CAMMELLI, *Norme programmatiche e statuti regionali: questione chiusa e problema aperto*, *ivi*, 21 ss.; P. CARETTI, *La disciplina dei diritti fondamentali è materia riservata alla Costituzione*, *ivi*, 27 ss.; G. FALCON, *Alcune questioni a valle delle decisioni della Corte*, *ivi*, 31 ss.; G. PASTORI, *Luci e ombre dalla giurisprudenza costituzionale in tema di norme programmatiche degli statuti regionali*, *ivi*, 35 ss.; F. PIZZETTI, *Il gioco non valeva la candela: il prezzo pagato è troppo alto*, *ivi*, 37 ss.; G. TARLI BARBIERI, *Le fonti del diritto regionale nella giurisprudenza costituzionale sugli statuti regionali*, in *Le Regioni*, n. 4/2005, 581 ss.; G.E. VIGEVANI, *Autonomia statutaria, voto consiliare sul programma e forma di governo “standard”*, *ivi*, 606 ss.; A. ANZON, *L’“inefficacia giuridica” di norme “programmatiche”*, in *www.costituzionalismo.it*, 21 gennaio 2005; R. DICKMANN, *Le sentenze della Corte sull’inefficacia giuridica delle disposizioni “programmatiche” degli Statuti ordinari*,

re incisività, al punto 3.1 del “Considerato in diritto”, laddove i Giudici hanno evidenziato la mancata impugnazione, da parte della difesa erariale, della norma statutaria di riferimento, quest’ultima considerata come produttiva di effetti giuridici. In argomento, la dottrina si è interrogata circa la possibilità di individuare uno spazio per la disciplina statutaria sulle pari opportunità, atteso che il co. 7 dell’art. 117 Cost. individua espressamente, quale fonte abilitata ad intervenire in *subiecta materia*, la legge regionale: attraverso il ricorso ad un’interpretazione «sistemica», si è evidenziato come il rinvio alla fonte legge effettuato dalla norma in commento dovesse intendersi in senso ampio, comprendendo anche le fonti regionali (e, quindi, anche lo Statuto)¹²¹ ferma restando, ai sensi dell’art. 122 Cost., la competenza della legge regionale in relazione alla concreta

in *www.federalismi.it*, n. 3/2005; V. LIPPOLIS, *Le dichiarazioni di principio degli statuti regionali*, in *Rassegna parlamentare*, n. 4/2005, 975 ss.; G. SEVERINI, *Cosa ha detto la Corte costituzionale sullo Statuto umbro*, in *www.federalismi.it*, n. 24/2004; E. RINALDI, *Corte costituzionale, riforme e statuti regionali: dall'inefficacia delle norme programmatiche al superamento dell'ambigua distinzione tra contenuto necessario e contenuto eventuale*, in *Giur. cost.*, n. 6/2004, 4073 ss.; D. NOCILLA, *Natura delle disposizioni programmatiche statutarie e controlli endoregionali su leggi e regolamenti delle Regioni*, *ivi*, 4138; M. BELLETTI, *La definizione dell'incompatibilità tra la carica di assessore e quella di consigliere compete alla legge regionale*, disponibile on-line al seguente link:

https://www.associazionedeicostituzionalisti.it/old_sites/sito_AIC_2003-2010/cronache/giurisprudenza_costituzionale/assessore_consigliere/index.html.

¹²¹ Così come rilevato da M. COSULICH, *Il sistema elettorale del Consiglio regionale tra fonti statali e fonti regionali*, Padova, 2008, spec. 69 ss. Sulla stessa linea si v. C. SALAZAR, *Norme statutarie in materia di pari opportunità e il conflitto tra Stato e Regioni*, in *Quad. cost.*, n. 1/2012, spec. 120, ove l’A., in riferimento alla sentenza n. 4 del 2010, ha segnalato come gli Statuti regionali «ben possono (anzi: devono) ospitare disposizioni di principio nel loro “contenuto necessario” [...]. Tra tali principi, alla luce del combinato disposto tra gli artt. 3, comma 2, 51 e 117, comma 7, Cost., deve perciò ritenersi incluso quello delle pari opportunità tra uomini e donne [...]. In altre parole, le prescrizioni statutarie sulla effettiva parità tra i sessi definiscono sempre un tassello del contenuto “necessario” delle fonti apicali regionali, si tratti di principi di organizzazione e funzionamento ovvero di prescrizioni (regole o principi, poco importa) attinenti alla forma di governo».

definizione delle misure attuative della rappresentanza politica paritaria¹²².

Come anticipato, pur in assenza di una cornice di regole, introdotte al livello statale, per delimitare la discrezionalità del legislatore regionale in relazione alla problematica del riequilibrio di genere nelle sedi della rappresentanza, il successo registrato a seguito della prima applicazione della misura promozionale ivi analizzata ha consentito, di lì a poco, un diffuso adeguamento al meccanismo elettorale campano dalla maggior parte delle Regioni ordinarie. Ma le “alterne fortune” registrate da siffatto adeguamento (complice il contesto regionale di riferimento, in uno al concreto *modus operandi* del sistema dei partiti), non hanno impedito, tuttavia, di rilanciare l’urgenza di rivisitare le norme sul riequilibrio della rappresentanza anche a livello nazionale, come si vedrà nel capitolo successivo.

¹²² S. LEONE, *L’equilibrio di genere negli organi politici*, cit., 71 segnalando, su tale linea, il contributo di L. CASSETTI, *La parità tra donne e uomini nelle consultazioni elettorali: l’attuazione degli articoli 117, comma 7 e 51 della Costituzione*, in B. Caravita (a cura di), *La legge quadro n. 165 del 2004 sulle elezioni regionali*, Milano, 2005, 192.

CAPITOLO II

SISTEMI ELETTORALI E DEMOCRAZIA PARITARIA

SEZIONE I

TRA MAGGIORITARIO E PROPORZIONALE

SOMMARIO: 1. La rappresentanza di genere tra formula elettorale maggioritaria e proporzionale. – 2. Legislazione elettorale nazionale e misure promozionali di riequilibrio: dalla legge n. 270 del 2005 all'*Italicum*. – 3. L'equilibrio di genere nella legge n. 165 del 2017: alcune notazioni sull'effettivo rendimento delle “nuove” misure promozionali.

1. *La rappresentanza di genere tra formula elettorale maggioritaria e proporzionale*

Come noto, lo «straordinario rilievo»¹ assunto dalla legge elettorale nel sistema costituzionale è dato dalla «reciproca ed ineliminabile interferenza» tra forma di governo, sistema dei partiti e formule elettorali². In coerenza con tale assunto, sembra che le formule

¹ A. VUOLO, *La legge elettorale. Decisione politica, controlli, produzione giurisprudenziale*, Napoli, 2017, 20 ss.

² N. MACCABIANI, *La legge n. 270 del 2005: tra proposte di referendum abrogativo e dibattito politico-parlamentare*, in *Rivista AIC*, n. 3, 2012, 1 ss. Sul tema, la letteratura è piuttosto ampia. Cfr., *ex aliis*, L. ELIA, *Governo (forme di)*, *ad vocem*, in *Enc. dir.*, vol. XIX, Milano, 1970, 634 ss.; Id., *Forme di Stato e forme di governo*, in *Diz. dir. pubbl.*, 2006, 2601; F. LANCHESTER, *Sistema elettorale e forma di governo*, Bologna, 1981; G.U. RESCIGNO, *Forme di Stato e forme di Governo*, in *Enciclopedia giuridica Treccani*, I, Roma, 1989, 14 ss.; C. FUSARO, *Le regole della transizione*, Bologna, 1995, 20 ss.; M. VOLPI, *Le forme di governo contemporanee tra modelli teorici ed esperienze reali*, in *Quad. cost.*, n. 2, 1997, 251; M. LUCIANI, *Governo (forme di)*, *ad vocem*, in *Enc. dir.*, Annali vol. III, 2010, spec. 572, secondo il quale «[...] il sistema elettorale, contenendo le regole del rapporto (genetico) tra corpo elettorale e organi della rappresentanza, si situa al livello della normazione sugli organi costituzionali e quindi entra a pieno titolo tra gli elementi

legislative predisposte al fine di garantire l'equilibrio di genere nelle sedi politiche abbiano risentito della connotazione degli strumenti tecnico-giuridici attraverso i quali si afferma la rappresentanza politica negli ordinamenti democratici ispirati ad una logica pluralista³.

Come parimenti noto, costituendo concreta espressione dei «rapporti di forza tra i soggetti politici ed istituzionali», il sistema elettorale non si presenta come uno «strumento neutrale» ai fini della configurazione della rappresentanza politica⁴: sebbene possa condividersi il rilievo secondo cui «non esistono sistemi elettorali migliori e più democratici di altri», è pur vero che, secondo i dati acquisiti nelle precedenti legislature, una presenza maggiormente equilibrata di entrambi i sessi nelle assemblee rappresentative si sia registrata con l'adozione di un sistema elettorale di tipo proporzionale⁵. E a ben vedere, non avrebbe potuto essere diversamente, considerato che i meccanismi maggioritari (determinando l'attribuzione di tutti i seggi disponibili al partito che ha ottenuto la maggioranza dei voti) si presentano come «altamente concorrenziali», in quanto i partiti tendono a sostenere la candidatura delle personalità politiche più «forti», di rado rappresentate da donne. Al contrario, per sua stessa natura, il sistema proporzionale ha favorito

costitutivi della forma di governo». Sul punto, anche la giurisprudenza della Corte è stata sufficientemente chiara, rilevando che «[...] la legge elettorale deve armonizzarsi con la forma di governo, allo scopo di fornire a quest'ultima strumenti adeguati di equilibrato funzionamento [...]» (Corte cost., sentenza n. 4 del 2010, punto 2.1 Cons. dir.).

³ G. MOSCHELLA, *Sistemi elettorali e rappresentanza di genere*, in A. Falcone (a cura di), *Verso una democrazia paritaria*, cit., 87. In argomento, cfr. *ex aliis* G. BRUNELLI, *Donne e politica*, cit.; M. D'AMICO, *Il difficile cammino della democrazia paritaria*, cit., spec. 22 ss.; S. LEONE, *L'equilibrio di genere negli organi politici*, cit., 42 ss.

⁴ Molto efficace, sul punto, il rilievo di A. CHIARAMONTE, R. D'ALIMONTE, *Sistemi elettorali*, in AA.VV., *Quarant'anni di scienza politica in Italia*, Bologna, 2013, 124, secondo cui i sistemi elettorali rappresentano: «[...] molto più che un insieme di meccanismi tecnici, in quanto incorporano un proprio distinto principio di rappresentanza in grado di plasmare l'architettura istituzionale e persino la "visione" di fondo delle democrazie, oltre che la loro "qualità" e, in particolari situazioni, la loro sopravvivenza».

⁵ G. MOSCHELLA, *Sistemi elettorali e rappresentanza di genere*, cit., 89.

l'elezione di un maggior numero di donne grazie alla presenza di vari fattori, quali ad esempio l'introduzione di una clausola di sbarramento (escludendo quindi dal circuito rappresentativo quelle forze politiche «minori» che, assai di frequente, risultano caratterizzate da un numero di candidate piuttosto marginale)⁶ e il sistema delle liste «bloccate»⁷.

Prima di procedere all'analisi dei dati, sembra opportuno richiamare i termini fondamentali dello scenario politico in cui si sono affermate le riforme elettorali nell'esperienza italiana. Se è vero, infatti, che il sistema elettorale costituisce la «cerniera» fra la società civile e le istituzioni rappresentative⁸, la scelta di adottare, fino al 1993, un sistema elettorale di tipo proporzionale era ispirata non soltanto ad esigenze di natura tecnica, bensì rifletteva la concreta configurazione del sistema politico-istituzionale vigente *ratione temporis*, connotato dalla presenza di forze politiche organizzate secondo una struttura sostanzialmente «omogenea»⁹. Una «omogeneità» rinvenibile in moduli organizzativi di tipo «oligarchico ed autoreferenziale»¹⁰, ove l'esercizio del potere era riservato ad una ristretta classe di dirigenti a capo di un «circolo interno dall'accesso difficile»¹¹: tale assetto – favorito da regole elettorali di tipo proporzionale – ha condotto verso la progressiva erosione della funzione rappresentativa dei partiti politici, fino a trasformarli in

⁶ M. D'AMICO, *Il difficile cammino della democrazia paritaria*, cit., 23.

⁷ Rivelatosi ad oggi, tuttavia, uno dei principali mezzi di sterilizzazione del rendimento delle misure di riequilibrio di genere nel panorama politico, come si evidenzierà nel corso dell'indagine.

⁸ G. PASQUINO, *Partiti, società civile, istituzioni e il caso italiano*, in *Stato e mercato*, n. 8/1983, spec. 195; Id., *Partiti, istituzioni, democrazie*, Bologna, 2014, 68.

⁹ S. STAIANO, *La forma di governo nella Costituzione come norma e come processo*, in F. Musella (a cura di), *Il Governo in Italia*, cit., 43.

¹⁰ S. GAMBINO, *Rappresentanza e Governo, fra riforme elettorali (partigiane), partiti politici (sregolati) e governi (deboli)*, in *Pol. dir.*, n. 2, 2008, 210.

¹¹ M. DUVERGER, *I partiti politici*, cit., 194.

«macchine organizzative chiuse in sé», incapaci di adempiere alle funzioni per essi costituzionalmente previste¹².

La conseguenza è nota: l'alto livello di autonomia nei meccanismi di riproduzione interna ha fatto da «moltiplicatore»¹³ della crisi dell'intermediazione dei partiti i quali, da originari strumenti di partecipazione politica, hanno progressivamente smarrito il carattere di «*trait d'union*» per assumere, di converso, quella di «diagramma» tra istituzioni rappresentative e cittadini¹⁴. Tale metamorfosi ha reso il sistema partitico permeabile a meccanismi di raccolta indifferenziata del consenso di tipo «*catch all*» favorendo un rapido processo di «disarticolazione» dello stesso¹⁵.

Un fattore di crisi che ha messo, di conseguenza, a dura prova l'efficienza della forma di governo: venivano da più parti avanzate, infatti, proposte di maggiore «governabilità» e di democrazia «immediata», orientate a favore di un sistema elettorale di tipo maggioritario in grado di assicurare la «stabilità» dell'esecutivo, l'alternanza tra le forze politiche e la maggiore trasparenza nel rapporto tra queste ultime e corpo elettorale¹⁶.

L'impulso prodotto dalle robuste spinte referendarie ha condotto verso la ridefinizione¹⁷ del sistema elettorale in senso maggiorita-

¹² S. GAMBINO, *Rappresentanza e Governo*, cit., 209; in tal senso sembra svilupparsi anche l'analisi di C. DE FIORES, *Dai partiti democratici di massa ai partiti post-democratici del leader*, cit., 226.

¹³ M. CALISE, *Il partito personale. I due corpi del leader*, Roma-Bari, 2010, 61.

¹⁴ Così, S. GAMBINO, *Rappresentanza e Governo*, cit., 212; nonché G. MOSCHELLA, *Sistemi elettorali e rappresentanza di genere*, cit., 91.

¹⁵ G. PASQUINO, *Partiti, società civile, istituzioni e il caso italiano*, cit., 178 e, più di recente, M. CALISE, *La democrazia del leader*, cit., 14.

¹⁶ S. GAMBINO, *Forma di governo e rappresentanza politica*, in Id. (a cura di), *Forme di governo. Esperienze europee e nord-americana*, Milano, 2007, 33, richiamando in argomento (cfr. nt. 38) lo studio di S. FABBRI, *Quale democrazia. L'Italia e gli altri*, Roma-Bari, 1994.

¹⁷ A seguito dell'abolizione del voto di preferenza plurimo (*referendum* del 4 giugno 1991) e dell'esito positivo del *referendum* manipolativo del 18 aprile 1993 sulla legge elettorale del Senato. In argomento, cfr. A. GIGLIOTTI, *Politica ed amministrazione in Italia tra riforme legislative e referendum costituzionale*, in F. Lanchester (a cura di), *La barra e il timone. Governo e apparati amministrativi in alcuni ordinamenti costituzionali*, Milano, 2009, 283 ss.

rio (con correttivo proporzionalistico)¹⁸, introducendo un significativo temperamento al processo di frammentazione che aveva colpito il sistema partitico, moderato attraverso l'incentivo alla formazione di aggregazioni elettorali, nella prospettiva dell'alternanza fra coalizioni e consolidando così una competizione politica bipolare¹⁹.

Alla ristrutturazione del sistema elettorale, tuttavia, non ha fatto seguito quella del sistema partitico, quantomeno in termini di democratizzazione dei processi decisionali. Tra la fine degli anni Ottanta e l'inizio degli anni Novanta, infatti, il quadro partitico si presentava «schizofrenico»²⁰, connotato dalla «coesistenza competitiva» di due differenti tipologie di partito: il partito «tradizionale» (dall'apparato collegiale, di tipo organizzativo e ideologico) ed il partito «personale»²¹ (destinato a perdurare nel tempo e nello spazio, organizzato secondo moduli monocratici di gestione del potere in mano al singolo *leader* «percepito come legittimato» dai suoi subordinati)²².

¹⁸ Legge n. 277 del 1993 e d.lgs. n. 534 del 1993 per la Camera; legge n. 276 del 1993 e d.lgs. n. 533 del 1993 per il Senato. La vicenda è compiutamente riepilogata da A. VUOLO, *La legge elettorale*, cit., 25 ss.

¹⁹ A. D'ANDREA, *L'insostenibile ragionevolezza della nuova legge elettorale*, in *Quad. cost.*, n. 1/2006, spec. 110. Sul movimento referendario, si v. il volume autobiografico di M. SEGNI, *La rivoluzione interrotta. Diario di quattro anni che hanno cambiato l'Italia*, Milano, 1994; nonché, *ex aliis*, A. PIZZORUSSO, *I nuovi sistemi elettorali per la Camera dei deputati e per il Senato della Repubblica*, in M. Luciani, M. Volpi (a cura di), *Riforme elettorali*, Roma-Bari, 1995, 123 ss.; A. CHIMENTI, *Storia dei referendum. Dal divorzio alla riforma elettorale*, Roma-Bari, 1999, 104 ss.; A. BARBERA, A. MORRONE, *La Repubblica dei referendum*, Bologna, 2003, 115 ss.; A. GIGLIOTTI, *L'ammissibilità dei referendum in materia elettorale*, Milano, 2009, 154 ss.

²⁰ M. CALISE, *Il partito personale. I due corpi del leader*, cit., 14.

²¹ Sul declino del partito politico inteso come «attore collettivo» (ove la *leadership* era razionalizzata secondo un assetto plurale e ramificata in vari gruppi, seppur «ristretti»), e la conseguente affermazione di un impianto di tipo «elettoralistico» e «personale», cfr. S. STAIANO, *La forma di governo nella Costituzione come norma e come processo*, cit., 44 ss.; F. MUSELLA, *Il partito politico tra reti e organizzazione*, in S. Staiano (a cura di), *Nella rete dei partiti*, cit., 35.

²² M. REGALIA, *La leadership: concetto, concezioni e rappresentazioni*, in *Riv. it. scienza pol.*, fasc. 3/2012, p. 392: «[...] Poiché il leader viene identificato come colui che è in grado di modificare le azioni di altri, la *leadership* è spesso associata

L'irruzione nello scenario rappresentativo del «partito personale» è stata favorita dalle incisive campagne referendarie degli anni Novanta, incentrate verso l'edificazione di un nuovo sistema elettorale in grado di favorire una adesione «razionale» e partecipata dei cittadini alle dinamiche politiche²³. Tale clima ha determinato l'ascesa (o, per meglio dire, il ritorno)²⁴ sulla scena politica del «capo carismatico», che ha smantellato l'idea di adesione puramente ideologica al partito politico per guadagnarsi, invece, consensi personali «diretti» con l'elettorato, al fine di «riconduurre i suoi comportamenti a un esplicito mandato elettorale»²⁵.

In una prima fase, la «coesistenza» delle forme-partito ivi citate ha visto l'affermarsi delle formule elettorali maggioritarie (invocate, come evidenziato, per garantire la stabilità del sistema), riducendo il numero dei partiti a solo due forze antagoniste, favorendo l'alternanza tra maggioranza e opposizione. Tuttavia, nonostante il progressivo consolidamento di un «assetto bipolare» del sistema politico, nel 2005 – con i soli voti della maggioranza di governo di centrodestra vigente *ratione temporis* – la formula elettorale è stata nuovamente sottoposta a revisione. Oramai il declino dei partiti

al concetto di “*followship*” e ad un agglomerato di relazioni interpersonali non necessariamente strutturate in maniera gerarchica. Secondo questa descrizione, il detentore di una carica di potere non sarà considerato il *leader* esclusivamente in base alla sua posizione, ma solo se *accettato come tale dai suoi subordinati* (corsivo non testuale).

²³ «Da fenomeno occasionale riservato a grandi temi di rilevanza etica e civile, come l'aborto e il divorzio, il referendum si è trasformato in *componente permanente* del sistema politico. Modificandone alcune caratteristiche salienti, come la legge elettorale, ma, in modo ancora più incisivo, condizionando stabilmente le strategie e i comportamenti dei suoi principali attori. Per molti aspetti, la politica italiana degli anni Novanta può essere definita come una *democrazia referendaria*», così come rilevato da M. CALISE, *op. ult. cit.*, spec. 61 (corsivo non testuale), riprendendo l'espressione di M. FEDELE, *Democrazia referendaria*, Roma, 1994.

²⁴ Il riferimento è alla forte *leadership* di Bettino Craxi che ha connotato la scena politica degli anni Ottanta, determinando una robusta inversione di tendenza rispetto alla «sonnolenta oligarchia di partito» vigente *ratione temporis*, così come ricorda M. CALISE, *op. ult. cit.*, 62.

²⁵ *Amplius*, M. CALISE, *La Terza Repubblica. Partiti contro Presidenti*, Roma-Bari, 2006, 76.

«tradizionali» era alle porte: il partito «personale» al governo era riuscito ad imporre una legge elettorale conforme alla propria cristallizzazione, introducendo un sistema «asseritamente» proporzionale con liste bloccate (in luogo delle candidature individuali) formate dai partiti stessi (o meglio, dai propri *leader*) e premio di maggioranza senza soglia minima, eliminando i collegi uninominali per far posto a circoscrizioni plurinominali²⁶. L'introduzione di tali modifiche a ridosso delle elezioni politiche rifletteva l'intento di impedire la sconfitta del partito promotore di tale iniziativa: tentativo vano in quanto, come noto, gli esiti non sono stati conformi alle aspettative²⁷.

A distanza di dieci anni, è stato riproposto lo stesso modulo: il Parlamento ha approvato una nuova legge elettorale (6 maggio 2015, n. 52, cd. "*Italicum*")²⁸, i cui contenuti²⁹ riflettevano le esi-

²⁶ Per un approfondimento, cfr. S. STAIANO, *La forma di governo nella Costituzione come norma e come processo*, in F. Musella (a cura di), *Il Governo in Italia*, cit., 49; Id., *Trasformazione dei partiti e forma di governo*, in www.federalismi.it, n. 19/2015, 12 ss.; M. CALISE, *Il partito personale. I due corpi del leader*, cit., 16.

²⁷ Difatti, le elezioni politiche del 2006 per il rinnovo dei due rami del Parlamento decretarono la vittoria della coalizione di centrosinistra, raggiungendo il 49,81% delle preferenze e conquistando così 348 seggi. La coalizione di centrodestra, invece, ottenne un risultato leggermente inferiore, conquistando 281 seggi e il 49,74% dei consensi. Fonte: <https://elezionistorico.interno.gov.it/index.php?tpel=C&dtel=09/04/2006&tpa=I&tpe=A&lev0=0&levsut0=0&es0=S&ms=S>.

²⁸ La votazione è avvenuta a scrutinio segreto (come richiesto dalla coalizione di centrodestra, rappresentata da Forza Italia, Lega e Fratelli d'Italia): i voti favorevoli sono stati 334, gli astenuti 4 e i voti contrari 60.

²⁹ In particolare, la legge n. 52 del 2015 prevedeva l'assegnazione del premio di maggioranza su base nazionale al partito che avesse ottenuto più del 40% dei voti validi al primo turno (percentuale ritenuta alla portata del partito che aveva promosso il nuovo sistema di elezione): se nessuno dei partiti fosse riuscito a superare la percentuale suindicata, si procedeva al ballottaggio tra i due partiti o coalizioni che avessero ottenuto il maggior numero di consensi al primo turno (era esclusa, inoltre, la possibilità di candidarsi in coalizione e di apparentamenti tra i due turni elettorali). Il territorio era stato suddiviso in venti circoscrizioni elettorali, suddivise in cento collegi plurinominali: in ogni lista (corta) solo il capolista era bloccato, mentre dal secondo candidato in poi l'elettore avrebbe potuto esercitare la propria preferenza (al massimo due, peraltro riservata a candidati

genze di un «partito personale» alla ricerca di consolidamento³⁰.

di genere diverso, pena l'annullamento della seconda preferenza). Erano previste le candidature plurime per i candidati collocati in posizione di capolista, fino ad un massimo di dieci candidature nei collegi plurinominali: in caso di elezione in più circoscrizioni, avrebbe dovuto optare per una di esse (cfr. A. VUOLO, *La legge elettorale*, cit., 46; L. TRUCCO, *Candidature multiple ed Italicum*, in *Quad. cost.*, fasc. 3/2015, 738 ss.; A. RUGGERI, A. RAUTI (a cura di), *Forum sull'Italicum. Nove studiosi a confronto*, Torino, 2015). A ben vedere, tuttavia, tale limitazione poteva considerarsi soltanto «di facciata», atteso che le scelte compiute dai vertici dei partiti nella formazione delle liste rifletteva l'individuazione di quei candidati che godessero di un rapporto di «stretta contiguità» con il *leader*: di conseguenza, in caso di vittoria del medesimo candidato capolista in più collegi, subentrava al suo posto il candidato considerato il «migliore secondo», così come rilevato da S. STAIANO, *op.ult.cit.*, 13.

³⁰ A ben vedere, la legge elettorale n. 52 del 2015 risultava aderente ad uno schema predefinito costituito dal binomio «referendum costituzionale – approvazione legge elettorale». Un positivo esito del referendum del 4 dicembre 2016, infatti, avrebbe determinato una «depressione funzionale» della Seconda Camera, comprimendo significativamente il ruolo delle autonomie in relazione alla struttura ed al funzionamento della forma di governo. Risulta di tutta evidenza, pertanto, che uno degli obiettivi principali del partito promotore delle iniziative in analisi concerneva la destrutturazione del contesto autonomista, quest'ultimo dominato dal «partito personale regionale». Invero, la progressiva erosione della relazione collaborativa intercorrente tra i *leader* dei partiti su scala regionale e i dirigenti del «partito personale nazionale» che ha colpito il sistema partitico negli ultimi anni ha condotto verso diffusi tentativi di ridimensionamento e compressione delle autonomie locali (tra le quali può segnalarsi, oltre il tentativo di revisione del Titolo V del 2016, anche il soffocamento delle Province), al fine di «costituire un quadro unico, nazionale, al centro del sistema» (S. STAIANO, *Costituzione italiana: art. 5*, Roma, 2017, 122; F. MUSELLA, *Il partito politico tra reti e organizzazione*, in S. Staiano (a cura di), *Nella rete dei partiti*, cit., 47 ss.). 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

Tale legge è stata dichiarata parzialmente illegittima dalla Corte costituzionale³¹ e poi abrogata ancor prima della messa in opera, con

politici, spostati su un piano di dialettica e personificazione politica piuttosto che 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, 2016, 6 ss.

³¹ Il riferimento è alla sentenza n. 35 del 9 febbraio 2017 della Corte costituzionale, 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. In relazione al primo aspetto, la Consulta ha rilevato che «le concrete modalità dell'attribuzione del premio attraverso il turno di ballottaggio» si ponessero in contrasto con gli artt. 1 (co. 2), 3, 48 (co. 2) della Costituzione, generando uno «sproporzionato sacrificio dei principi costituzionali di rappresentatività e di uguaglianza del voto». A parere dei Giudici, infatti, la possibilità per una lista di «accedere al turno di ballottaggio anche avendo conseguito, al primo turno, un consenso esiguo» (e ottenere così il doppio dei seggi rispetto al risultato conseguito al primo turno) avrebbe prodotto un «effetto distorsivo» in relazione al carattere rappresentativo dell'assemblea elettiva e l'uguaglianza del voto, in quanto avrebbe potuto trasformare «artificialmente una lista che vanta un consenso limitato, ed in ipotesi anche esiguo, in maggioranza assoluta» (cfr. punto 9.2 Cons. dir.). Per quel che concerne, invece, il profilo relativo alle candidature multiple dei capilista, la Corte ha censurato l'arbitrarietà lasciata a questi ultimi in relazione alla scelta di optare per un determinato collegio, rilevando che «[...] l'opzione arbitraria affida irragionevolmente alla decisione del capolista il destino del voto di preferenza espresso dall'elettore nel collegio prescelto, determinando una distorsione del suo esito in uscita, in violazione non solo del principio dell'uguaglianza ma anche della personalità del voto, tutelati dagli artt. 3 e 48, secondo comma, Cost. Né la garanzia di alcun altro interesse di rango costituzionale potrebbe bilanciare tale lesione, poiché la libera scelta dell'ambito territoriale in cui essere eletto – al fine di instaurare uno specifico legame, in termini di responsabilità politica, con il corpo degli elettori appartenenti ad un determinato collegio – potrebbe semmai essere invocata da un capolista che in quel collegio abbia guadagnato l'elezione con le preferenze, ma non certo, ed in ipotesi a danno di candidati che le preferenze hanno ottenuto, da un capolista bloccato» (cfr. punto 12.2 Cons. dir.). La sentenza in parola è stata oggetto di diffuse riflessioni in dottrina: cfr., *ex plurimis*, L. TRUCCO, «Sentenza Italicum»: la Consulta tra detto, non considerato e lasciato intendere, in *Consulta Online*, fasc. 1/2017; 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 *www.federalismi.it*, n. 4/2017; R. DICKMANN, *La Corte costituzionale trasforma l'Italicum in sistema elettorale maggioritario "eventuale" ma lascia al legislatore l'onere di definire una*

la legge elettorale vigente n. 165 del 2017.

Occorre chiedersi, a questo punto, quanto abbiano influito i cambiamenti del formante legislativo e della struttura partitica sul circuito rappresentativo, in particolare in relazione alla problematica concernente l'equilibrio di genere.

L'analisi dei dati registrati nelle precedenti legislature³² consente di ritenere che il sistema fondato sul principio proporzionale abbia favorito l'elezione di un maggior numero di donne, rispetto ai sistemi fondati sulla combinazione maggioritario/collegio uninominale: nella XII legislatura, infatti (ove era vigente un sistema elettorale maggioritario connotato dalla presenza del meccanismo delle quote di genere, quest'ultimo dichiarato poi incostituzionale dalla Consulta con la citata sentenza n. 422 del 1995), la percentuale di donne elette alla Camera e al Senato è stata rispettivamente del

*legislazione elettorale omogenea per le due Camere, ivi; A. MORRONE, Dopo la decisione sull'Italicum: il maggioritario è salvo, e la proporzionale non un obbligo costituzionale, in www.forumcostituzionale.it, n. 2/2017; P. PASQUINO, La Corte decide di decidere ma non coglie la natura del ballottaggio (sentenza n. 35 del 2017), in Quad. cost., n. 2/2017; A. ALBERTI, Discrezionalità del legislatore v. bilanciamento tra rappresentatività e governabilità. Una critica alla sent. n. 35 del 2017, in www.forumcostituzionale.it, n. 5/2017; 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*, n. 8/2017.*

³² Fino alla XII legislatura, la percentuale di donne elette in Parlamento è stata molto bassa. In particolare, nella I legislatura (iniziata il 14 aprile 1948) la presenza femminile corrispondeva ad un irrisorio 5% (per la precisione, 45 deputate e 4 senatrici). Nelle successive legislature (almeno fino alla VII), tale quadro si è colorato di maggiori criticità, arrivando addirittura a sfiorare il 3% di presenza femminile ad entrambe le Camere (il riferimento è alla V legislatura, che ha registrato soltanto 19 deputate e 11 senatrici). Dalla VII fino alla XI legislatura, i valori sono oscillati da un minimo di 53 donne alla Camera dei deputati ad un massimo di 31 al Senato. In merito, cfr. i dati pubblicati dal Dossier "Parità vo cercando 1948-2018. Settanta anni di elezioni in Italia: a che punto siamo con il potere delle donne?", Senato della Repubblica, Ufficio Valutazione Impatto, (Focus 2018), disponibile on-line al seguente indirizzo: <http://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/01083354.pdf>.

16% e dell'8%³³, per poi crollare nella XIII legislatura (in assenza del sistema delle quote), raggiungendo appena il valore dell'11% alla Camera e del 7% al Senato³⁴. Con il ritorno al proporzionale e con l'introduzione del sistema delle liste bloccate, lo scenario è sensibilmente mutato, atteso che le donne elette alla Camera nell'aprile del 2006 sono state 108 (18%) e 44 al Senato (14%). Valori destinati a crescere, considerato che nella XVI legislatura la componente femminile a Montecitorio corrispondeva ad un valore pari al 21%, mentre a Palazzo Madama al 17%, e nella XVII legislatura sono state elette alla Camera 198 donne e 92 al Senato³⁵.

Tuttavia, l'introduzione delle liste bloccate avrebbe potuto produrre, in termini di riequilibrio della rappresentanza, un rendimento migliore se soltanto vi fosse stata la volontà, da parte dei dirigenti dei partiti, di presentare liste effettivamente "bilanciate", promuovendo in misura maggiore personalità femminili. E invece, come dimostrato dai valori testé evidenziati, ad entrambe le Camere le donne, fino alla XVII legislatura, costituivano il 30% degli eletti.

Nel complessivo quadro ivi soltanto tratteggiato, sembra aver assunto un ruolo decisivo la forte impronta «personale» del sistema partitico, atteso che l'introduzione delle liste "bloccate" ha favorito un «controllo ferreo» della dirigenza sulle candidature, queste ultime scelte in base ad un rapporto di «stretta contiguità» e di «fidelizzazione» dei candidati al proprio *leader*³⁶, con una restrizione delle garanzie della partecipazione politica femminile, che potreb-

³³ Per la precisione, 43 donne elette con la quota maggioritaria e 52 con quella proporzionale.

³⁴ Invero, rispetto alla XII legislatura (95 donne), le donne elette sono state 70 (42 elette con la quota maggioritaria e 28 con quella proporzionale).

³⁵ Cfr. *Dossier del Servizio Studi della Camera dei deputati*, Schede di lettura, n. 293 - 15 marzo 2017, *Democrazia paritaria e sistemi elettorali*, disponibile on-line: <http://documenti.camera.it/leg17/dossier/pdf/AC0680.pdf>

³⁶ Sulle complessive problematiche relative al fenomeno della "personalizzazione" del sistema partitico, si v. S. STAIANO, *Trasformazione dei partiti e forma di governo*, cit., 12; Id., *L'incertezza (anche) delle regole dell'incarico*, in *www.federalismi.it*, n. 4/2018, spec. 8 e, dello stesso A., si v. *Costituzione italiana: art. 5*, cit., 120.

bero risultare addirittura più ridotte di quelle riscontrabili in epoca di proporzionalismo.

Seppur con qualche significativo temperamento rispetto allo scenario delineato dal 2005 in poi, sembra che nemmeno gli incisivi meccanismi di riequilibrio della rappresentanza introdotti dalla legge n. 165 del 2017 abbiano prodotto risultati di rilievo, non riuscendo pienamente ad arginare gli effetti determinati dalla monopolizzazione dei canali di selezione del ceto rappresentativo³⁷ posta in essere dai *leader* dei vari soggetti partitici in competizione.

Ad ogni modo, prima di procedere all'analisi relativa all'effettivo rendimento prodotto dalle innovazioni legislative più recenti, occorre ripercorrere le principali tappe che hanno condotto al progressivo ingresso delle misure paritarie nel sistema elettorale nazionale.

2. Legislazione elettorale nazionale e misure promozionali di riequilibrio: dalla legge n. 270 del 2005 all'*Italicum*

Il dibattito che ha condotto all'approvazione della legge n. 270 del 2005 è stato piuttosto «rovente»³⁸, in ispecie a causa della scelta relativa all'abbandono della «logica uninominalistica e dei suoi corollari»³⁹, introducendo un sistema proporzionale connotato dal binomio lista «bloccata» e assenza del voto di preferenza⁴⁰, in uno

³⁷ M. CALISE, *La democrazia del leader*, cit., 14.

³⁸ I gruppi di opposizione, infatti, non parteciparono alla votazione. Sul punto, cfr. A. VUOLO, *La legge elettorale*, cit., 42 ss.

³⁹ R. BALDUZZI, M. COSULICH, *In margine alla nuova legge elettorale politica*, in *Giur. cost.*, n. 6/2005, 5193.

⁴⁰ Che il voto di preferenza costituisse un «elemento di distorsione dei processi di reclutamento del ceto politico nelle assemblee rappresentative», favorendo e consolidando la «frammentazione in correnti organizzate dei partiti politici di governo», e consentendo altresì logiche di «scambio di favori e di voti» idonee a determinare la scelta dei candidati «più spregiudicati [...] in grado di fare fruttare meglio investimenti costosi in combattute campagne elettorali», piuttosto che la scelta dei candidati «migliori», ne era convinto G. PASQUINO, *Partiti, società civile, istituzioni e il caso italiano*, cit., 195.

all'introduzione di un premio di maggioranza senza soglia minima previsto su base nazionale per la Camera e su base regionale per il Senato. Non vi era, inoltre, alcuna misura tesa a disciplinare la parità di genere (fatta eccezione della sommaria indicazione contenuta nella normativa relativa al Senato, secondo cui il sistema elettorale doveva favorire «l'equilibrio della rappresentanza tra donne e uomini»)⁴¹, unitamente alla radicale assenza di specifici vincoli di stampo paritario imposte alle segreterie dei partiti in relazione alla fase concernente la composizione delle liste⁴².

Nella prospettiva della presente indagine, pertanto, riveste un certo interesse ripercorrere l'*iter* parlamentare che ha condotto all'approvazione della legge citata, connotato da una bocciatura di alcuni emendamenti concernenti la previsione di specifiche regole elettorali idonee a garantire l'equilibrio di genere.

In particolare, in sede di approvazione del disegno di legge n. 3633 recante «Modifiche alle norme per l'elezione della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica», erano stati presentati dal centrosinistra gli emendamenti 1.467 e 1.468: entrambi stabilivano l'ordine alternato di genere tra i candidati all'interno delle liste bloccate, ma con limiti diversi in relazione alle quote di candidati dello stesso sesso⁴³. Il centrodestra, invece, aveva proposto due emendamenti (entrambi ritirati prima della discussione in aula): nel primo emendamento era previsto che, in ogni lista bloccata, ogni genere dovesse essere rappresentato «in una successione non supe-

⁴¹ Cfr. art. 2, d.lgs. n. 533 del 1993.

⁴² 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*, cit., 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, 2006, 155 ss. e da F. PASTORE, S. RAGONE, *Voto di preferenza e rappresentanza di genere nella legislazione elettorale regionale*, cit.

⁴³ Nell'emendamento n. 1467, infatti, era previsto che nessun genere potesse essere rappresentato «in misura inferiore alla metà»; nell'emendamento 1468, invece, la quota massima prevista per i candidati dello stesso genere era pari a due terzi.

riore a tre», con conseguente sanzione di inammissibilità per le liste formulate in contrasto a tale regola. Il secondo emendamento, invece, prevedeva in ogni lista una quota massima di candidati dello stesso sesso pari a due terzi e che, a partire dalla seconda elezione successiva all'entrata in vigore della legge elettorale, in ogni lista ogni genere dovesse essere rappresentato «in una successione non superiore a due». Siffatte misure sarebbero state applicabili fintanto che «lo scarto di eletti nazionale tra i due generi risulti superiore al 15 per cento»⁴⁴.

A tali proposte se ne aggiungeva un'altra (emendamento 1.620), formulata dalla I Commissione, che nella sostanza si collocava nel solco tracciato dalle precedenti, seppur con qualche variazione: era stato mantenuto, infatti, l'obbligo – in sede di compilazione delle liste – secondo cui ogni genere non potesse essere rappresentato «in una successione superiore a tre ed in misura superiore ai due terzi dei candidati», prevedendo tuttavia soltanto una sanzione economica in caso di inosservanza⁴⁵. Siffatta proposta incontrava diffuse resistenze tra le forze politiche, mosse dalla convinzione che l'emendamento in analisi costituisse un vero e proprio «imbroglio», largamente «inefficace» rispetto all'obiettivo da perseguire. Invero, l'assenza di una regola che imponesse alle segreterie dei partiti di collocare, all'interno delle liste elettorali, i candidati in ordine alternato di genere non avrebbe arginato la possibilità, da parte dei partiti stessi, di collocare nei posti utili (molto probabilmente i primi tre) i candidati «più forti» (di solito appartenenti al genere maschile), relegando pertanto la componente femminile agli ultimi posti della lista⁴⁶. Inoltre, l'inserimento di una mera sanzione di na-

⁴⁴ Il riferimento è agli emendamenti 1.424 e 1.460, entrambi proposti dalla deputata di Forza Italia I. Bertolini e sottoscritti altresì da Alleanza Nazionale, Lega Nord, UDC e PSI. Per un approfondimento, cfr. G. MAESTRI, *L'ordinamento costituzionale italiano alla prova della democrazia paritaria*, Roma, 2018, 277 ss.

⁴⁵ Ossia la riduzione delle spese elettorali «pari al 10% per ogni violazione, in misura direttamente proporzionale al numero delle violazioni, fino ad un massimo del 50%».

⁴⁶ A.P., Camera dei deputati – XIV legislatura, seduta del 12 ottobre 2005, n. 687 – resoconto stenografico, 95 ss. In tale occasione, l'On. Cima (condividendo

tura pecuniaria in luogo della sanzione di inammissibilità per le liste non aderenti ai parametri imposti dalla norma avrebbe configurato una «risarcibilità del diritto in grado di tramutare il diritto stesso in niente», annientando di fatto ogni responsabilità di «coloro che predispongono le liste, ovvero i partiti»⁴⁷.

Al di là delle osservazioni relative agli effetti della formula proposta, destava altresì parecchi dubbi la richiesta di procedere alla votazione degli emendamenti suindicati a scrutinio segreto, quasi a non voler procedere «a viso scoperto» a sostegno delle misure di riequilibrio di genere⁴⁸.

Come noto, nella seduta del 12 ottobre 2005 tutte le proposte emendative furono respinte a larga maggioranza⁴⁹. Ad esiti non dissimili si è pervenuto, altresì, in riferimento agli emendamenti presentati per introdurre misure di riequilibrio nella legge elettorale relativa al Senato⁵⁰, forse nel timore che l'approvazione degli stessi avrebbe, di conseguenza, imposto misure analoghe anche in rela-

le osservazioni dell'On. Diliberto) sottolineava come la «lista-cerniera» costituisse l'unico mezzo in grado di «premiare le donne in un sistema proporzionale con lista bloccata», e che un emendamento che non prevedesse tale ordine fosse «vergognoso», in quanto «[...] l'alternanza di tre e uno vuol dire infatti che saranno eletti tre uomini [...] e una donna. Questo è l'*escamotage* che voglio denunciare: dal momento che avete previsto che ci si possa candidare in tutte le circoscrizioni, la stessa donna verrà magari candidata in tutte le circoscrizioni, ma poiché può essere eletta soltanto in una, nelle altre passeranno anche il quarto, il quinto e il sesto uomo. Questo *escamotage* mi pare ridicolo».

⁴⁷ A.P., cit., 96 ss. Tali perplessità, manifestate dall'On. Diliberto, sono state altresì condivise dall'On. Intini (*ivi*, 98), rilevando come la proposta formulata fosse «perfettamente nello stile aziendale del Presidente del Consiglio», in quanto tendeva a confondere «i problemi di principio con quegli economici».

⁴⁸ Cfr. l'intervento dell'On. Mazzoni, A.P., cit., 105.

⁴⁹ In particolare, l'emendamento 1.467 ottenne 177 voti favorevoli e 396 contrari. Analogo esito è stato registrato per gli emendamenti 1.468 e 1.620 che ottennero, rispettivamente, soltanto 187 e 140 voti favorevoli.

⁵⁰ Trattasi degli emendamenti 2.467 e 2.468 i quali, per struttura e contenuti, si presentavano molto simili alle formule proposte per la Camera, tracciate negli emendamenti 1.467, 1.468 e 1.620. Per il dibattito, cfr. A.P., Camera dei deputati – XIV legislatura, seduta del 13 ottobre 2005, n. 688 – resoconto stenografico, 35 ss.

zione alla Camera, ritardando così l'approvazione della nuova legge elettorale⁵¹.

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 altro attore che, a distanza di quasi dieci anni dall'entrata in vigore della legge n. 270 del 2005, ha contribuito in maniera decisiva a restringere il campo della produzione normativa da parte della componente partitica, ossia la Corte costituzionale⁵². Con la sentenza n. 1 del 13 gennaio 2014⁵³, 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»⁵⁴ attraverso una discutibile forzatura dei

⁵¹ Su tale condivisibile rilievo, si v. G. MAESTRI, *L'ordinamento costituzionale italiano alla prova della democrazia paritaria*, cit., 280.

⁵² 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*, n. 2/2014, 5 ss.; Id., *Normatività e dintorni. Riflessioni sull'incertezza delle regole dal punto di vista costituzionale*, in *Dir. soc.*, n. 4/2015, 697.

⁵³ Per un commento, cfr. *ex plurimis*, G. SERGES, *Spunti di giustizia costituzionale a margine della declaratoria di illegittimità della legge elettorale*, in *Rivista AIC*, n. 1/2014; 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 *www.federalismi.it*, n. 2/2014; G. AZZARITI, *Ragionevolezza scopo e valore della legge elettorale*, in *www.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*, fasc. 1/2015; A. D'ANDREA, *La "riforma" elettorale "imposta" dal giudice costituzionale al sistema politico e l'esigenza di "governabilità" dell'ordinamento*, in *Giur. cost.*, n. 1/2014, 38 ss.; S. STAIANO, *La vicenda del giudizio sulla legge elettorale*, cit.

⁵⁴ S. LIETO, *Giudizio costituzionale incidentale. Adattamenti, contaminazioni, trasformazioni*, Napoli, 2018, 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*, cit., spec. 51. Sul «crescente protagonismo delle corti costituzionali in ambito elettorale», in una prospettiva comparata, cfr. G. DELLEDONNE, *La legisla-*

confini della propria competenza⁵⁵.

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 governo⁵⁶. 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

zione elettorale come campo di tensione fra parlamenti e corti: riflessioni comparatistiche, in *DPCE online*, n. 4/2019.

⁵⁵ Come noto, nelle strettoie del sindacato di costituzionalità rientrano, *ex aliis*, le leggi elettorali, che confluiscono pertanto nelle cd. “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, 2012, 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 come decisione politica*, in *www.federalismi.it*, n. 2/2017, 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*, n. 3/2013, spec. 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».

⁵⁶ 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*, cit., 11.

che l'entrata in vigore del novellato impianto normativo avvenisse a riforma costituzionale compiuta): in particolare, nella prima versione del 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 ispecie se collocati in posizioni successive alla seconda⁵⁷. Il testo definitivo della legge n. 52 del 2015, 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)⁵⁸. È seguita l'approvazione della legge n. 165 del 2017, 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, con-

⁵⁷ Sul punto, cfr. G. MAESTRI, *L'ordinamento costituzionale italiano alla prova della democrazia paritaria*, cit., 282.

⁵⁸ Sull'intervento ablativo della Corte di cui alla sentenza n. 35 del 9 febbraio 2017, si rinvia agli studi segnalati alla nt. n. 31 del presente capitolo.

template dalla legge n. 52 del 2015 soltanto con riguardo alla Camera dei deputati.

3. L'equilibrio di genere nella legge n. 165 del 2017: alcune notazioni sull'effettivo rendimento delle "nuove" misure legislative promozionali

Il quadro sinteticamente tratteggiato ha condotto il legislatore statale ad intervenire nuovamente in materia con un approccio «immediato», che si è declinato, inizialmente, nel tentativo di estendere al Senato le soluzioni paritarie previste per la Camera dei deputati (che, si ricorda, non erano state censurate dalla Consulta attraverso la citata decisione n. 35 del 2017). Siffatto tentativo, così come emerge dal testo presentato in aula l'11 maggio 2017, prevedeva l'introduzione del meccanismo della doppia preferenza di genere, pur mancando tuttavia riferimenti espliciti in relazione alle quote e all'ordine alternato dei candidati all'interno delle liste⁵⁹.

A seguito del ritiro del testo a causa del negativo riscontro in termini di consensi, lo scenario è mutato radicalmente, in specie grazie al parere espresso dalla Commissione parlamentare per le questioni regionali, che aveva rilevato come le norme introdotte per la promozione della parità di genere risultassero meno «incisive»⁶⁰ rispetto ai meccanismi paritari previsti a livello substatale⁶¹. Tenendo conto di siffatte considerazioni, la formulazione definitiva del

⁵⁹ A.P., Camera dei deputati – XVII Legislatura, Bollettino delle Giunte e delle Commissioni Parlamentari – n. 816, 11 maggio 2017 – All. 2 al resoconto sommario, 20 ss.

⁶⁰ Camera dei deputati, XVII legislatura, *Bollettino delle giunte e delle commissioni parlamentari*, Commissione parlamentare per le questioni regionali, 1 giugno 2017, disponibile on-line: <http://documenti.camera.it/leg17/resoconti/commissioni/bollettini/html/2017/06/01/23/allegato.htm#>

⁶¹ Il riferimento è all'art. 4 della legge 2 luglio 2004, n. 165 ("Disposizioni di attuazione dell'articolo 122, primo comma, della Costituzione"), così come modificato dalla legge 15 febbraio 2016, n. 20. Sul punto, v. *infra*, Sezione II del presente capitolo.

testo – approvata dalla Camera il 12 ottobre e in via definitiva dal Senato il 26 ottobre 2017⁶² – ripercorreva 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 uninominali⁶³.

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.

I dati sugli eletti a seguito della prima applicazione della legge hanno decretato un parziale aumento del numero delle parlamentari rispetto alle precedenti legislature, considerato che il 34,6% dei deputati e il 34,8% dei senatori sono donne. Soltanto fino a cinque anni fa, le percentuali femminili corrispondevano al 30,7% a Montecitorio e il 28,4% a Palazzo Madama, e nella XV legislatura la

⁶² 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”).

⁶³ 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, co. 1, n. 6-bis, d.P.R. n. 361 del 30 marzo 1957, così come modificato dall'art. 1, co. 14, lett. e) della legge 3 novembre 2017, n. 165).

contrazione era ancora più netta, considerato che la presenza femminile corrispondeva ad un irrisorio 17%⁶⁴.

L'incremento registrato nel 2018, tuttavia, non sembra riflettere pienamente gli obiettivi prefigurati dal legislatore, poiché il numero delle elette, sia alla Camera che al Senato, è stato inferiore al 40 per cento, ossia la soglia minima di rappresentanza dello stesso genere prevista dalla legge n. 165/2017. Occorre, dunque, chiedersi in che modo possa essersi prodotto un simile risultato, atteso che la variazione relativa all'incremento della rappresentanza femminile rispetto alle consultazioni del 2013 (queste ultime svoltesi, si ricorda, in assenza di vincoli legislativi di riequilibrio di genere) è stato appena del 4%.

In siffatto scenario, il ruolo dei partiti costituisce, tra gli altri, uno dei punti di osservazione di maggiore interesse. Si ricorda, infatti, che l'esito delle elezioni politiche del 2013 ha decretato l'elezione di 206 deputate e 96 senatrici (un risultato assolutamente inedito nelle più alte sedi della rappresentanza italiana) e, in tale occasione, un significativo contributo sembra essere stato apportato dal Partito Democratico che, già nel 2008, aveva volontariamente introdotto nel proprio Statuto un vincolo relativo alla presentazione delle liste (ossia la collocazione dei candidati in ordine alternato di genere) e il rispetto della quota del 50% da riservare al genere femminile⁶⁵: l'introduzione di tali obblighi ha condotto il partito ad essere rappresentato, nel 2013, da 153 donne⁶⁶.

Per tale ordine di motivi, non possono essere taciute alcune perplessità sui dati relativi alle ultime elezioni politiche, considerato che un impianto normativo orientato verso esigenze di rivendica-

⁶⁴ Secondo i dati di Openpolis, disponibili on-line al seguente indirizzo: <https://www.openpolis.it/tre-policontrapposti-2018-lidentikit-del-nuovo-parlamento/>.

⁶⁵ Cfr. Statuto Partito Democratico, artt. 9, co. 7 e 46, co. 2 e 3.

⁶⁶ Nella XVII legislatura, infatti, il Partito Democratico è stato rappresentato da 111 senatori (di cui 43 donne) e 297 deputati (187 uomini e 110 donne). Fonte:

<https://elezionistorico.interno.gov.it/index.php?tpel=C&dtel=24/02/2013&tpa=I&tpe=A&lev0=0&levsut0=0&es0=S&ms=S>

zione di una democrazia paritaria avrebbe dovuto produrre decisivi risvolti all'esito delle consultazioni.

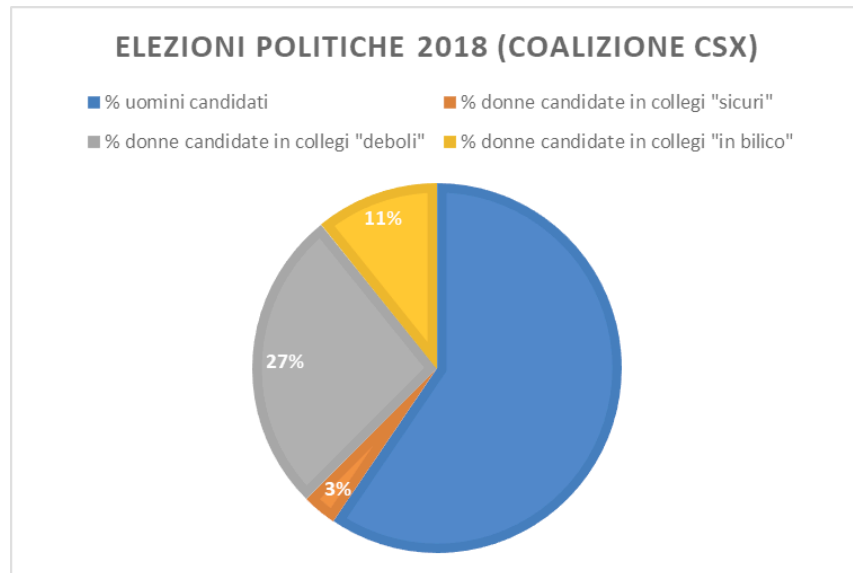
Sembra matura la convinzione che, in relazione al concreto rendimento⁶⁷ delle disposizioni sulle "quote rosa", il sistema dei partiti abbia assunto un ruolo di primo piano. Invero, dall'analisi della distribuzione delle candidature femminili nei collegi uninominali, emerge come la quota di candidate collocate nei collegi "sicuri" (o, meglio, ritenuti tali in relazione ai sondaggi antecedenti le consultazioni) sia stata, in alcuni casi, nettamente inferiore rispetto alle cifre indicate nei collegi più "deboli", laddove invece si è registrata una percentuale di donne candidate notevolmente superiore⁶⁸.

Come dimostrano i grafici riepilogativi di seguito, la maggior parte delle forze politiche in competizione ha sterilizzato quasi del tutto gli effetti attesi dal novellato impianto normativo: la coalizione di centrosinistra, infatti, su un totale complessivo di candidate pari al 40,5%, ha distribuito soltanto il 3% delle stesse nei collegi "sicuri" (le meno fortunate, infatti, sono state collocate in collegi "non sicuri" o "in bilico", rispettivamente il 26,7% e il 10,8%, come emerge dal grafico n. 1).

⁶⁷ Inteso come livello di prestazione del sistema.

⁶⁸ Un collegio si intende "sicuro" qualora dai sondaggi emerga che la coalizione favorita riesca a registrare un vantaggio, rispetto alle altre, superiore ai cinque punti percentuali. Viceversa, si intende "in bilico" laddove la coalizione favorita in un determinato collegio registri un vantaggio, rispetto alle altre, inferiore a cinque punti percentuali. Un collegio è considerato "debole", invece, nell'ipotesi in cui un candidato registri già in partenza un distacco di cinque (e più) punti percentuali rispetto al favorito.

Grafico n. 1

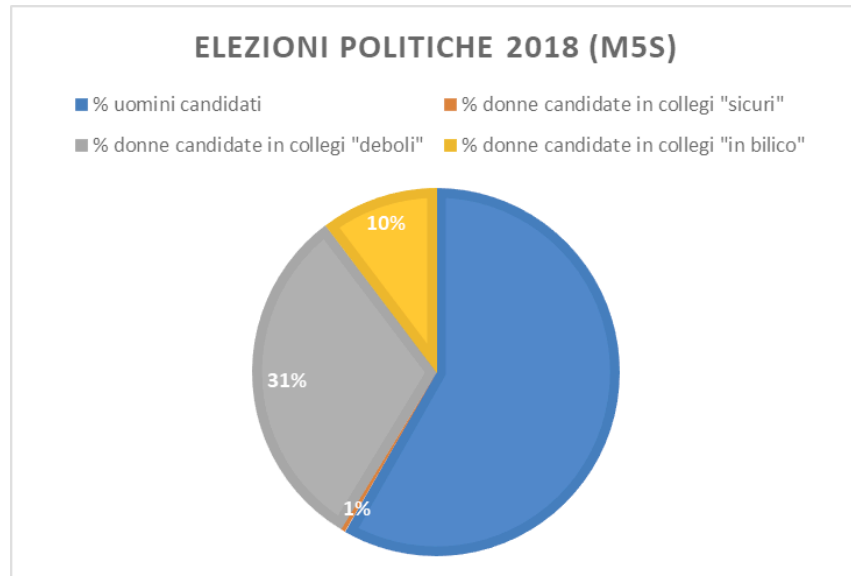


Analogo discorso vale per il Movimento 5 Stelle che, candidando il 41,8% delle donne, ne ha collocate il 31% nei collegi “non sicuri” e il 10,3% nei collegi “in bilico” e, di conseguenza, neanche l’1% nei collegi “sicuri” (precisamente, soltanto lo 0,43%)⁶⁹. Il centrodestra, di contro, ha scelto di procedere verso una distribuzione maggiormente equa delle *chance* di vittoria elettorale, atteso che il 40% delle candidate è stato distribuito, in misura pressoché eguale, tra i collegi “sicuri” e i collegi “in bilico” (rispettivamente in misura

⁶⁹ Sul punto, si rinvia alle considerazioni svolte alla nt. 72 del presente capitolo. Ad ogni modo, risulta migliore lo scenario registrato su versante dei collegi uninominali, atteso che il M5S ha candidato il 41,3% delle donne.

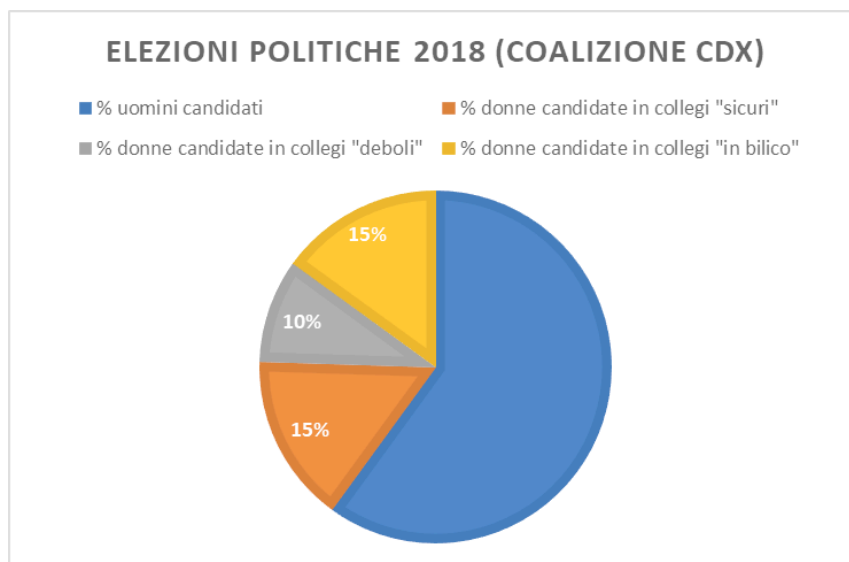
pari al 15,5% e il 15%), collocando quindi soltanto il 9,5% nei collegi “non sicuri”)⁷⁰.

Grafico n. 2



⁷⁰ Per chiarezza espositiva, i valori all'interno dei grafici sono stati arrotondati per eccesso. Siffatte percentuali sono state calcolate dalla sottoscritta in base ai sondaggi effettuati in relazione ai collegi prima dello svolgimento delle elezioni. La 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>.

Grafico n. 3



Siffatta strategica distribuzione delle *chance* di vittoria femminile è stata, inoltre, accompagnata da robuste manovre di elusione del sistema delle pluricandidature, quest'ultimo traducendosi in un meccanismo di consolidamento dell'*establishment* politico e dei gruppi dirigenti (maschili): difatti, atteso che la legge n. 165 del 2017 prevede la collocazione delle candidate in posizione di capolista in non più di cinque listini plurinominali – in uno al limite di elezione delle stesse 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 plurinominali⁷¹.

⁷¹ 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, n. 3/2017; S. GARDINI, *Equilibri di genere negli organi di rappresentanza politica*, in *Diritto e processo amministrativo*, fasc. 1/2017, 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.*, n. 1/2018; L. TAGLIERI, *Parità di genere e prima applicazio-*

In termini di adeguamento spontaneo, quindi, emerge *ictu oculi* come i partiti non abbiano di certo valutato con favore la soluzione paritaria contenuta nella legge elettorale, comprimendone il rendimento ottimale attraverso le modalità suindicate: di conseguenza, nonostante l'elevato numero di donne candidate, gli eletti sono stati in prevalenza uomini (oltre il 60%)⁷².

Sul terreno in cui sono calate le relazioni del contesto partitico, peraltro, il generale atteggiamento di sospetto verso le politiche di riequilibrio di genere si è esteso a tutti i livelli di governo: anche sul versante regionale e locale, infatti, la gestione organizzativa di stampo monocratico posta in essere dai *leader* si è declinata in procedure poco trasparenti e partecipate in relazione alla selezione del

ne della legge n.165/2017. Le "quote rosa" e il percorso verso la parità di genere nel sistema elettorale, cit.; E.A. IMPARATO, *La rappresentanza di genere tra sistemi elettorali, giurisprudenza costituzionale e modelli socio-culturali di "effettiva uguaglianza"*, in *Rivista AIC*, n. 2/2018; P. SCARLATTI, *La declinazione del principio di parità di genere nel sistema elettorale politico nazionale alla luce della legge 3 novembre 2017, n. 165*, cit.; nonché, se si vuole, V. FOGLIAME, *La parità di genere nella legge elettorale e il ruolo dei partiti politici*, in *Osservatorio AIC*, n. 3/2018. 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, 2019, 99 ss. (corsivo aggiunto).

⁷² Se, da una parte, in relazione ai risultati prodotti dal Movimento 5 Stelle – che ha registrato una percentuale di elette pari al 39% – può ritenersi che il rendimento dei vincoli legislativi paritari sia stato soltanto parzialmente compromesso dall'ampia possibilità di gestione delle candidature femminili da parte dei *leader* partitici (che ha condotto, come evidenziato, ad un forte squilibrio di genere nei collegi considerati a "vittoria certa" dai sondaggi pre-elettorali svoltisi fino alla scadenza del termine di presentazione delle liste), è altresì vero che il Movimento 5 Stelle non aveva collegi storicamente "sicuri", se non alcuni in Sardegna ed in Sicilia ove, peraltro, come emerge dal grafico n. 2, la percentuale di donne candidate nella scorsa tornata elettorale è stata estremamente bassa. Per un'analisi su base regionale, si v. la ricerca pubblicata da "LaVoce.info" di P. Balduzzi ed E. Valtolina, disponibile on-line: <http://www.lavoce.info/archives/51262/truffe-rosa-parlamento/>.

personale politico, alla strutturazione della competizione politica e delle campagne elettorali⁷³, come verrà evidenziato nei paragrafi successivi.

⁷³ *Amplius*, A. DEFFENU, *Il principio di pari opportunità di genere nelle istituzioni politiche*, cit., 184. Per una critica sulle concrete modalità di organizzazione e di strutturazione della competizione politica poste in essere dai partiti, di fatto «costruite e modellate nel tempo “a misura d’uomo”», si v. L. LORELLO, *Quote rosa e parità tra i sessi: la storia di un lungo cammino*, in *Osservatorio AIC*, n. 2/2017, spec. 19.

SEZIONE II

AUTONOMIE REGIONALI E AZIONI POSITIVE

SOMMARIO: 4. La partecipazione politica paritaria nei sistemi elettorali regionali: vincoli statali e autonomie. – 5. La risposta delle autonomie. – 5.1 *Segue*: il curioso caso del Piemonte e della Calabria. – 6. Il rendimento dei modelli.

4. La partecipazione politica paritaria nei sistemi elettorali regionali: vincoli statali e autonomie

Come noto, il sistema di elezione degli organi rappresentativi regionali, ai sensi dell'art. 122 della Carta (così come modificato dalla legge cost. n. 1 del 1999) costituisce materia di competenza concorrente, da disciplinare dunque con «legge della Regione nei limiti dei principî fondamentali stabiliti con legge della Repubblica, che stabilisce anche la durata degli organi elettivi». Il limite indicato al co. 1 della disposizione richiamata delinea, pertanto, un modello di «potestà bipartita»⁷⁴ introdotta a seguito della legge cost. n. 1 del 22 novembre 1999, che ha modificato le fonti abilitate dall'ordinamento alla disciplina del «sistema di elezione», che originariamente includeva soltanto la «legge della Repubblica»⁷⁵. Ad oggi, la legge-

⁷⁴ A. VUOLO, *Il riparto di competenze normative tra Stato e Regioni in materia elettorale*, in F. Pastore (a cura di), *I sistemi elettorali regionali tra complessità delle fonti, forma di governo e dinamiche partitiche*, Torino, 2012, 18.

⁷⁵ L'intervento di revisione della disposizione in commento è stato oggetto di stratificate osservazioni in dottrina, mosse da diffuse perplessità sulla delimitazione dei confini della materia, a causa della difficoltà di coordinamento della stessa con il co. 3 dell'art. 117 Cost. Difatti, è stato osservato che né la materia elettorale regionale né, tantomeno, il «sistema di elezione» (in uno ai casi di ineleggibilità e incompatibilità) siano stati inseriti al co. 3 dell'art. 117 Cost., che elenca le materie oggetto di potestà legislativa concorrente. Se parte della dottrina ha sottolineato che tale scelta del legislatore riflettesse la volontà di «evitare ridondanti ripetizioni» (C. FUSARO, *Le forme di governo regionali*, in M. Carli, C. Fusaro, *Elezione diretta del Presidente della Giunta regionale e autonomia statutaria delle Regioni*, art. 121, 122, 123, 126, Suppl. Legge cost. 22 novembre 1999 n. 1, in G. Branca,

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 recente 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

A. Pizzorusso (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna, 2002, 101, spec. nt. 3), altri invece hanno rilevato che le censurate difficoltà di coordinamento tra le disposizioni in analisi avrebbero potuto essere superate dal «tenore letterale» dell’art. 122 Cost., nonché dai «lavori preparatori» dello stesso (A. PERTICI, *Art. 122 Cost.*, in R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Torino, 2006, 2429 ss.). Sul punto, è intervenuta la Corte che, in aderenza alle considerazioni esposte nel precedente n. 282 del 2002, ha chiarito che «[...] la legislazione regionale può disciplinare le nuove materie – e nella specie l’elezione del Consiglio – nel rispetto dei principi fondamentali che si ricavano dalla preesistente legislazione statale» (cfr. Corte cost., sent. n. 196 del 2003, punto 4 Cons. dir.). Bisognerà attendere un successivo ulteriore intervento della Corte al fine di delimitare, altresì, l’oggetto della disposizione: invero, se le diverse ricostruzioni della dottrina hanno contribuito ad attribuire alla locuzione «sistema di elezione» una variabile ampiezza (in argomento, cfr. la ricostruzione di G. TARLI BARBIERI, *Il complesso mosaico delle fonti in materia di sistema di elezione del Presidente e dei consiglieri regionali*, in P. Caretti (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 2005. I nuovi Statuti regionali*, Torino, 2006, 112 ss.), i Giudici hanno provveduto a chiarire che tale espressione comprende «tutti gli aspetti del fenomeno elettorale», riferendosi, quindi, «non solo alla disciplina dei meccanismi che consentono di tradurre in seggi, all’interno di organi elettivi, le preferenze espresse con il voto dal corpo elettorale (sistema elettorale in senso stretto, riguardante il tipo di voto e di formula elettorale e il tipo e la dimensione dei collegi), ma anche alla disciplina del procedimento elettorale [...], nonché a quella che attiene, più in generale, allo svolgimento delle elezioni (sistema elettorale in senso ampio)» (Corte cost., sent. n. 151 del 2012, punto 6.1.2. Cons. dir., ove si segnala il commento di L. TRUCCO, *Materia elettorale e forme di governo regionali tra principi costituzionali e politiche di contenimento della spesa nelle decisioni n. 151 e n. 198 del 2012 della Corte costituzionale*, in *Giur. it.*, 2013, 1276 ss.).

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»⁷⁶. 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 del 2016 la quale, per contenuti e vincoli, ripercorre il solco tracciato dal legislatore campano nel 2009⁷⁷.

Invero, in relazione ai sistemi elettorali regionali che prevedono l'espressione di preferenze⁷⁸, il legislatore del 2016 ha introdotto il meccanismo paritario di matrice campana della doppia preferenza di genere, che attribuisce all'elettore la possibilità di esprimere due preferenze, purché siano rivolte a candidati di sesso diverso, pena l'annullamento della seconda. In secondo luogo, è stata introdotta altresì la cd. «quota di lista», ove è previsto che in ciascuna lista i candidati dello stesso genere non debbano eccedere il 60% del totale. Nel caso in cui, invece, il sistema elettorale regionale preveda liste senza espressione di preferenze (cd. liste «bloccate»)⁷⁹, è stato

⁷⁶ Cfr. art. 3, comma 1, legge n. 215 del 23 novembre 2012.

⁷⁷ Sul punto, cfr. S. LEONE, *L'equilibrio di genere negli organi politici*, cit., 80; L. MACCARONE, *Misura minima e composizione "equilibrata" delle giunte locali dopo la legge n. 215 del 2012*, in *www.federalismi.it*, n. 18/2013 e F. RESCIGNO, *Il gender mainstreaming europeo e l'approccio internazionale alla questione della parità di genere*, cit., 211.

⁷⁸ Il riferimento è alle Regioni Abruzzo, Campania, Basilicata, Emilia-Romagna, Lazio, Lombardia, Marche, Molise, Puglia, Toscana, Umbria, Veneto e Liguria.

⁷⁹ Come nel caso del Piemonte e, fino a poco tempo fa, della Liguria. Un listino bloccato «facoltativo» è ammesso anche in Toscana, come emerge dalla l. reg. n. 51 del 2014 (art. 13, co. 2, così come modificato dall'art. 4 della l. reg. 6 luglio 2020, n. 51) prevedendo la possibilità, in capo ai partiti, di presentare facoltativamente un «listino» di massimo tre candidati, questi ultimi collocati in ordine alternato di genere. Diffuse critiche a tale sistema in E. CATELANI, *La legge elettorale della Toscana 26 settembre 2014 n. 51 fra dubbi di costituzionalità e di conformità allo Statuto, dopo la deliberazione del Collegio di garanzia statutaria*, in *Osser-*

individuato un ulteriore vincolo per partiti e movimenti politici nell'elaborazione delle liste, imponendone l'ordine alternato di genere dei candidati, mantenendo al contempo inalterata la proporzione del 60% relativa alla soglia massima di rappresentanza dello stesso genere. Infine, qualora siano previsti collegi uninominali, la legge prevede che nell'ambito delle candidature presentate con il medesimo simbolo i candidati di un sesso non dovranno eccedere il 60% del totale.

Sul versante applicativo, tuttavia, occorre evidenziare alcune problematiche relative all'espedito formulato dal legislatore per i sistemi elettorali regionali che prevedono le cd. liste "bloccate" e collegi uninominali.

Nel primo caso, la censura che in questa sede si espone risulta ancorata alle considerazioni espresse in argomento dalla Consulta attraverso la nota sentenza n. 1 del 2014. In tale occasione, si ricorda, i Giudici hanno dichiarato incostituzionale la legge n. 270 del 2005 poiché erano previste liste bloccate dal numero di candidati assai elevato: tale rilievo ha condotto la Corte a riconoscere l'ammissibilità delle stesse laddove il numero dei candidati risultasse «esiguo», al fine di «garantire l'effettiva conoscibilità degli stessi» da parte degli elettori⁸⁰.

vatorio sulle fonti, fasc. 3/2014. Per le elezioni regionali del 2020, siffatta possibilità è stata esercitata dal Partito Comunista (indicando un uomo e una donna) e dalla Lega (indicando soltanto un uomo).

⁸⁰ Corte cost., sent. n. 1 del 13 gennaio 2014, punto 5.1 Cons. dir., nell'ambito del quale la Consulta ha rilevato che «[...] il cittadino è chiamato a determinare l'elezione di tutti i deputati e di tutti senatori, votando un elenco spesso assai lungo [...] di candidati, che *difficilmente conosce*. Questi, invero, sono individuati sulla base di *scelte operate dai partiti*, che si riflettono nell'ordine di presentazione, *sì che [...] manca il sostegno della indicazione personale dei cittadini*, che ferisce la logica della rappresentanza consegnata nella Costituzione. Simili condizioni di voto, che impongono al cittadino, scegliendo una lista, di scegliere in blocco anche tutti i numerosi candidati in essa elencati, *che non ha avuto modo di conoscere e valutare [...] rendono la disciplina in esame non comparabile né con altri sistemi caratterizzati da liste bloccate solo per una parte dei seggi, né con altri caratterizzati da circoscrizioni elettorali di dimensioni territorialmente ridotte, nelle quali il numero dei candidati da eleggere sia talmente esiguo da garantire l'effettiva*

Siffatto criterio, valido anche per il versante sub-statale, impone pertanto che le liste in parola devono essere composte da un numero limitato di candidati i quali, in aderenza ai vincoli stabiliti dal legislatore del 2016, devono essere presentati in ordine alternato in genere (al fine di evitare che le segreterie dei partiti distribuiscano, in via esclusiva, i candidati appartenenti al genere maschile nei posti utili). In tal modo, tuttavia, l'inevitabile automaticità che tale meccanismo assicura, in termini di vittoria elettorale, alla componente femminile all'esito delle consultazioni rappresenta un risultato in netta antitesi con quanto stabilito dalla stessa Corte nel precedente n. 422 del 1995, che aveva dichiarato illegittimo qualsivoglia tipologia di soluzione di riequilibrio della rappresentanza idonea a declinarsi in un rapporto diretto tra candidatura ed elezione⁸¹.

A ben vedere, inoltre, anche in riferimento ai collegi uninominali gli scenari non sembrano essere del tutto rassicuranti, atteso che il novellato impianto normativo ha previsto soltanto il rispetto di una determinata quota per i candidati dello stesso sesso all'interno delle liste. Tale misura, infatti, potrebbe ben prestarsi ad agevoli elusioni laddove vengano individuati, sulla base dei sondaggi antecedenti le consultazioni, i collegi con meno prospettive di successo, ivi collocando le donne soltanto per soddisfare la quota richiesta dalla normativa di riferimento.

Pertanto, un rendimento ottimale dei vincoli legislativi di riequilibrio della rappresentanza può essere assicurato soltanto se i *leader* dei partiti riescano a garantire moduli partecipativi di stampo paritario, declinati secondo procedure idonee ad assicurare l'egualianza dei punti di partenza. Invero, l'assetto di tipo «verticistico» che delinea i tratti delle moderne strutture partitiche (connotato da una gestione organizzativa del potere unidimensionale e monocratica coalizzata nelle mani del *leader*, tale da non consentire alcuna definizione degli spazi di partecipazione per coloro che non godano di uno stretto legame di fiducia con lo stesso), costituisce un necessario punto di partenza per fornire una riflessione sul concreto ren-

conoscibilità degli stessi e con essa l'effettività della scelta e la libertà del voto (al pari di quanto accade nel caso dei collegi uninominali)» (corsivo aggiunto).

⁸¹ Corte cost., sent. n. 422 del 1995, punto 6 Cons. dir.

dimento delle soluzioni paritarie introdotte sul versante delle autonomie e verificare, di conseguenza, in che modo tali vincoli abbiano influenzato le scelte dei *leader* nella fase antecedente alle consultazioni elettorali, ossia la formulazione delle liste. Siffatta riflessione, pertanto, non potrà prescindere da una preliminare analisi delle varie tipologie di misure scelte dal legislatore in ogni singolo contesto regionale, delineando le modifiche apportate rispetto all'impianto legislativo antecedente l'intervento di riforma del 2016.

5. La risposta delle autonomie

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 statale e, ad oggi, la maggior parte 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)⁸² prevedeva, per garantire la rappresentanza di genere, soltanto un vincolo gravante sulla formulazione delle liste provinciali plurinominali (seppure rinforzato dall'inciso «a pena di esclusione»), ossia il rispetto dell'ordine alternato di genere tra i candidati⁸³. 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

⁸² Recante "Norme per l'elezione del Consiglio regionale e del Presidente della Regione".

⁸³ Cfr. art. 1, co. 11, l. reg. 31 ottobre 2012, n. 17.

stesso sesso pari al 60%, in uno all'introduzione del meccanismo della doppia preferenza di genere⁸⁴.

Simili procedure sono state introdotte anche dalla Regione Lazio, attraverso la modifica⁸⁵ della propria legge elettorale n. 2 del 13 gennaio 2005 inserendo, tra i vincoli di stampo paritario, la doppia preferenza di genere⁸⁶. Per quel che concerne l'equilibrio di genere nella composizione del Consiglio regionale, il novellato co. 2 dell'art. 3 della l.r. n. 2 del 2005 prevede che «in ogni lista circoscrizionale ognuno dei due sessi è rappresentato in misura pari al 50 per cento, pena l'inammissibilità 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 regionale dovesse essere composta in modo che entrambi i sessi fossero rappresentati in pari misura, pena l'inammissibilità della stessa⁸⁷.

Per quel che concerne il Molise, fino a poco tempo fa la Regione

⁸⁴ Art. 1, comma 1, lett. a) ed e) della l. reg. 28 dicembre 2017, n. 38.

⁸⁵ Avvenuta con l. reg. 3 novembre 2017, n. 10.

⁸⁶ Art. 5 bis, l. reg. 13 gennaio 2005, n. 2 (così come introdotto dall'art. 6, l. reg. 3 novembre 2017, n. 10).

⁸⁷ 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*, cit., p. 92 (spec. nt. 51).

applicava (insieme alla Liguria ed al Piemonte) il sistema elettorale regionale previsto dalla disciplina statale, di cui alle ll. nn. 108 del 1968 e 43 del 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 genere⁸⁸ 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 lista⁸⁹.

Impongono altresì in ogni lista circoscrizionale un limite massimo di rappresentanza dello stesso genere pari al 60% la Regione Abruzzo⁹⁰ (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)⁹¹; la Regione Umbria, laddove è stata altre-

⁸⁸ Cfr. art. 10, co. 1, l. reg. n. 20 del 5 dicembre 2017.

⁸⁹ Art. 7, co. 2 e 3, l. reg. n. 20 del 5 dicembre 2017.

⁹⁰ 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).

⁹¹ Così come stabilito dall’art. 8, co. 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

sì introdotta la doppia preferenza di genere (art. 9, comma 2, e art. 13, comma 2 della l. reg. n. 4 del 2015); nonché la Regione Basilicata e la Liguria, sulle quali si tornerà più avanti.

La Regione Marche si è spinta, nel 2015, verso un spontaneo intervento di revisione della propria legge elettorale a garanzia delle pari opportunità, nonostante non fosse ancora entrata in vigore la legge statale n. 20 del 2016: invero, con l. reg. n. 5 del 20 febbraio 2015⁹² 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, co. 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 meccanismo⁹³. Di recente, con legge reg. n. 36 del 21 ottobre 2019, è stata introdotta la doppia preferenza di genere⁹⁴; nonché il limite pari al 40% concernente la rappresentanza di ciascun genere in ogni lista provinciale⁹⁵.

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

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».

⁹² Rubricata "Modifiche alla legge regionale 16 dicembre 2004, n. 27 (Norme per l'elezione del Consiglio e del Presidente della Giunta regionale)".

⁹³ Cfr. A. DEFFENU, *Il principio di pari opportunità di genere nelle istituzioni politiche*, cit., 83.

⁹⁴ Art. 7, co. 2, l. reg. n. 36 del 2019.

⁹⁵ Art. 2, co. 1, l. reg. n. 36 del 2019.

genere⁹⁶. 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 preferenza⁹⁷.

Anche in Veneto è previsto che in ogni lista provinciale, a pena di inammissibilità, i nomi dei candidati vengano presentati in ordine alternato di genere⁹⁸; da ultimo, con legge regionale n. 19 del 25 maggio 2018, è stato introdotto il meccanismo della doppia preferenza di matrice campana⁹⁹. 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 lista¹⁰⁰.

La Regione Campania, come già analizzato nel corso dell'indagine, è stata la prima ad aver avuto il merito di introdurre la regola della doppia preferenza di genere, disciplinata all'art. 4, co. 3, della citata legge reg. n. 4 del 2009. Il successivo art. 10, co. 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.

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

⁹⁶ Cfr. art. 8, comma 6, della legge regionale n. 51 del 2014. Tale obbligo, come accennato in precedenza, è previsto anche per la composizione del citato listino bloccato "facoltativo" (cfr. art. 13, co. 2).

⁹⁷ Cfr. art. 14, comma 3, l. reg. n. 51 del 2014.

⁹⁸ Cfr. art. 13, comma 6, della legge regionale 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, 2016, 211 ss.

⁹⁹ Art. 20, comma 5, l. reg. n. 5 del 2012, così come modificato dall'art. 11, co. 1, lett. b), l. reg. n. 19 del 25 maggio 2018.

¹⁰⁰ Cfr. artt. 8 e 10 (comma 2), l. reg. 23 luglio 2014, n. 21.

genere all'interno delle liste, la doppia preferenza di genere¹⁰¹. 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 nazionale¹⁰², non prevedendo la rappresentanza di genere. L'unica disposizione di stampo paritario era contenuta nell'art. 25, comma 2, dello Statuto regionale approvato di recente¹⁰³, 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

¹⁰¹ Art. 3, co. 3 e art. 17, co. 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.

¹⁰² 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, co. 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 co. 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. BAILO, *La Regione Basilicata e la legge elettorale "dimezzata"*, in *Diritti regionali. Rivista di diritto delle autonomie territoriali*, fasc. 3/2017.

¹⁰³ L. statutaria 17 novembre 2016, n. 1.

stato soppresso il cd. “listino” ed è stata introdotta la doppia preferenza di genere¹⁰⁴ (in uno al limite di rappresentanza dello stesso genere pari al 60% previsto, a pena di inammissibilità, per le liste provinciali)¹⁰⁵. Dopo una lunga storia di «ordinaria dimenticanza»¹⁰⁶, la Regione ha deciso pertanto di modificare la disciplina previgente¹⁰⁷, 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. 26¹⁰⁸, 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»¹⁰⁹.

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 Governo, rivolto alle Regioni che ancora non avessero provveduto ad adeguare la propria legge elettorale ai vincoli paritari emergenti dalla legge statale n. 20 del 2016. L'inosservanza di tale monito avrebbe determinato l'utilizzo del potere sostitutivo previsto dall'art. 120, co. 2, Cost.

Se, almeno in riferimento alla Regione Liguria, l'utilizzo di tale

¹⁰⁴ Art. 7, cc. 1 e 5, l. reg. n. 18 del 21 luglio 2020.

¹⁰⁵ Art. 6, co. 2, l. reg. n. 18 del 21 luglio 2020.

¹⁰⁶ L. TRUCCO, *Dal mar Ligure allo Ionio: norme elettorali “last minute” e rappresentanze di genere di “mezza estate”*, in *Consulta OnLine*, 10 agosto 2020.

¹⁰⁷ 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).

¹⁰⁸ Rubricata “Integrazione delle politiche di pari opportunità di genere in Regione Liguria”.

¹⁰⁹ 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*, n. 2/2014 (ora anche in A. Morelli, L. Trucco (a cura di), *Diritti e autonomie territoriali*, Torino, 2014, 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, 2016, 56 ss.

potere non è stato necessario¹¹⁰, le cose sono andate diversamente in 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 critiche¹¹¹. 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 stato 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»¹¹².

¹¹⁰ La sequenza temporale – piuttosto breve – che ha condotto all'approvazione della legge reg. n. 18 del 21 luglio 2020 è compiutamente riepilogata da L. TRUCCO, *Dal mar Ligure allo Ionio*, cit., 2 ss.

¹¹¹ 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.*, n. 3/2020, 605 ss.; F. CORVAJA, *Preferenza di genere e sostituzione legislativa della regione Puglia: il fine giustifica il mezzo?* in *Quad. cost.*, n. 3/2020, 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. 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 *www.federalismi.it*, 9 settembre 2020; 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 *www.federalismi.it*, 9 settembre 2020; 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*, in *www.federalismi.it*, 9 settembre 2020; F. COVINO, *Potere sostitutivo del Governo e doppia preferenza di genere nelle elezioni pugliesi di fine estate*, in *Osservatorio AIC*, n. 5/2020.

¹¹² Il decreto in commento è stato preceduto, ai sensi dell'art. 8, co. 1, della legge 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 del 2016 entro il termine di cinque giorni, elasso inutilmente il quale sarebbe stato adottato «ogni ulteriore atto di cui il Governo ha facoltà se-

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

condo 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. P. COLASANTE, *Il Governo "riscrive" la legge elettorale della Regione Puglia*, cit., 16 ss.). Come accennato, le molteplici riflessioni dei commentatori susseguitesi 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 (violando così l'art. 15, co. 2, lett. b) della legge n. 400 del 1988, che inibisce la possibilità al Governo di provvedere nelle materie indicate all'art. 72, co. 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 L. TRUCCO, *Dal mar Ligure allo Ionio*, cit., 14 ss.; sottolinea altresì il «rischio» che la scelta del decreto-legge possa diventare una «pessima lettura per l'autonomia regionale» F. CORVAJA, *Preferenza di genere e sostituzione legislativa della regione Puglia*, cit., 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, co. 1, della legge n. 131 del 2003, laddove si fa riferimento ad un «congruo termine» assegnato all'ente interessato (cfr. M. COSULICH, *Ex malo bonum?*, cit., 3 ss.; F. COVINO, *Potere sostitutivo del Governo e doppia preferenza di genere nelle elezioni pugliesi di fine estate*, cit., 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 (M. COSULICH, *Ex malo bonum?*, cit., 9 ss.; nonché L. TRUCCO, *Dal mar Ligure allo Ionio*, cit., 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» (T. GROPPi, *La Costituzione si è mossa*, cit., 12 ss.).

legislative di riequilibrio della rappresentanza¹¹³; mentre in Puglia, l'applicazione della doppia preferenza di genere ha determinato soltanto l'elezione di due donne in più rispetto ai numeri registrati alle consultazioni del 2015¹¹⁴. I dati testimoniano, pertanto, un rendimento piuttosto basso della manovra legislativa in commento ai fini del riequilibrio della rappresentanza¹¹⁵.

5.1. *Segue: il curioso caso del Piemonte e della Calabria*

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 hanno provveduto ad adeguarsi ai dettami del legislatore statale rientrano, altresì, la Calabria e il Piemonte, peraltro entrambe coinvolte in recenti consultazioni

¹¹³ Invero, su 30 consiglieri regionali eletti, le consultazioni di settembre 2020 hanno decretato la vittoria soltanto di 3 donne, analogamente all'esito della competizione elettorale del 2015 (svoltasi, 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/C3%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/C3%A0-istituzionale/elezioni/regionali-2015.html>.

¹¹⁴ 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/scrutiniRI160000000000>). 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.

¹¹⁵ 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, co. 13, l. reg. 28 gennaio 2005, n. 2). Sul punto, cfr. L. TRUCCO, *Preferenza di genere e sostituzione legislativa della regione Puglia*, cit., 607.

elettorali¹¹⁶. Quest'ultima, in particolare, adotta 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)¹¹⁷, 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 elettive¹¹⁸. Complice l'irriducibile va-

¹¹⁶ 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, co. 2 Cost., il potere sostitutivo «può» essere esercitato dal Governo (costituendo, quindi, una «scelta politica», come rilevato da T. GROPPi, *«La Costituzione si è mossa»*, cit., 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 ridosso 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.

¹¹⁷ 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>.

¹¹⁸ In argomento, cfr. 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, 403 ss.; nonché A. RAUTI, *Ancora sulla legge elettorale calabrese (tra novità ed omissioni)*, in *Diritti regionali. Rivista di diritto delle autonomie territoriali*, n. 3/2017.

ghezza della normativa di riferimento¹¹⁹, 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 correlati.

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 principi 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 elettorale¹²⁰, 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, 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 femminile¹²¹.

¹¹⁹ L'art. 1, co. 6 della legge regionale n. 1 del 7 febbraio 2005, infatti, prevede soltanto che «[...] le liste elettorali devono comprendere, a pena di inammissibilità, *candidati di entrambi i sessi*» (corsivo aggiunto).

¹²⁰ Ovviamente, qualora quest'ultima non risulti conforme ai principi contenuti nella prima.

¹²¹ 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

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 dissolutiva 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.

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

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, I, sent. n. 2158 del 27 dicembre 2019, richiamando, in argomento, Cass. Civ., I, ord. 17 maggio 2013, n. 12060 e Cass. Civ., SS.UU., 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. L'udienza per la discussione del ricorso, originariamente fissata il 23 settembre 2020, è slittata a novembre.

composizione elettiva»¹²². 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»¹²³. 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 politiche.

¹²² Cfr. Corte cost., sent. n. 29 del 3 febbraio 1987, punto n. 2 Cons. dir.

¹²³ Cfr. Corte cost., sent. n. 16 del 30 gennaio 2008, 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. 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.

6. *Il rendimento dei modelli*

Nella prospettiva che interessa la presente indagine, i dati registrati nello scenario campano prodotti dalle innovazioni legislative volte a garantire l'equilibrio di genere costituiscono un primo valido indicatore al fine di evidenziare le criticità sottese all'effettivo rendimento delle stesse, almeno nella fase successiva alla prima applicazione. Invero, le consultazioni elettorali del 2010 in Campania hanno decretato l'elezione di quattordici donne su cinquantanove consiglieri rivoluzionando, pertanto, lo scenario registrato nel 2005, connotato da una compagine consiliare composta da appena sette donne su sessanta consiglieri eletti¹²⁴; tuttavia, l'esito delle consultazioni del 2015 non è stato altrettanto favorevole per il genere femminile, determinando piuttosto una (seppur lieve) contrazione rispetto ai valori registrati cinque anni prima, atteso che sono state elette undici donne¹²⁵. Tale contrazione sembra essere stata determinata dalla "negoziazione" delle candidature femminili posta in essere dai *leader* dei partiti in competizione, che ha favorito in particolare l'elezione di alcune personalità sostenute dagli stessi¹²⁶ o, in alcuni casi, da esponenti di spicco della politica locale¹²⁷.

¹²⁴ I dati sugli eletti sono disponibili on-line. Per le elezioni del 2010, si rinvia al seguente indirizzo: <http://risultatoelezioni2010.regione.campania.it/eletti.htm>; mentre per le elezioni del 2005, i dati sono disponibili al seguente link:

<http://www.sito.regione.campania.it/elezioni/risultati/Consiglio.htm>.

¹²⁵ Fonte: <http://risultatielezioni2015.regione.campania.it/web/preferenze.html>.

¹²⁶ Sembra utile, in argomento, segnalare il particolare caso di una candidata (dal *curriculum* politico graniticamente consolidato) che, nelle consultazioni elettorali del 2010 in Campania, è stata eletta con più di quindicimila preferenze; mentre alle successive regionali del 2015 la stessa ha registrato poco più di tremila preferenze (forse perché non più sostenuta dal proprio partito), nonostante abbia in più occasioni manifestato un consenso elettorale di rimarchevole rilievo, anche in relazione alle elezioni europee in Italia. Il riferimento è ad Alessandra Mussolini, che ha registrato 15.494 preferenze nel 2010 (candidata nel partito "Popolo della Libertà"); mentre nel 2015 ha raccolto soltanto 3.647 preferenze (capolista nel partito "Forza Italia").

¹²⁷ Alcune personalità femminili elette nel 2015 nelle varie circoscrizioni in Campania, infatti, aveva legami familiari con esponenti politici di rilievo locale. Ad ogni modo, la seconda applicazione della formula paritaria introdotta dal legi-

I valori testé evidenziati si sono ulteriormente affievoliti all'esito delle recenti consultazioni elettorali del 20-21 settembre 2020, decretando l'elezione soltanto di nove donne nella compagine consiliare campana¹²⁸. Si tratta di uno scenario del tutto peculiare, atteso che il numero di candidate inserite nelle liste costituiva 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 consultazioni¹²⁹, 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)¹³⁰ era possi-

slatore regionale del 2009 ha condotto, nella circoscrizione di Napoli, all'elezione di nove donne su ventisette consiglieri; nella circoscrizione di Salerno, invece, è riuscita ad insediarsi in Consiglio soltanto una donna su nove consiglieri eletti; nella circoscrizione di Caserta, tra gli otto consiglieri eletti non sono presenti donne; nel caso relativo alla circoscrizione di Avellino, invece, su quattro consiglieri eletti, solo una donna (collocata in uno dei partiti più "forti") è riuscita ad essere eletta; nel beneventano, invece, è stato eletto soltanto un consigliere appartenente al genere maschile.

¹²⁸ Cfr. i dati al seguente link: <http://elezioni2020.regione.campania.it/>.

¹²⁹ Il riferimento è, in particolare, alle consultazioni regionali svoltesi in Campania nel 2010.

¹³⁰ 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 intrecciato 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,

bile soltanto usufruendo di poche donne, rendendo elevate le *chance* di elezione delle stesse¹³¹.

Pertanto, la compressione del rendimento del meccanismo della doppia preferenza di genere registratasi, in particolare, alle recenti consultazioni in Campania riflette una consapevole elusione dei meccanismi legislativi di stampo paritario posta in essere dalle se-

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. 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 cd. “*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, 10 ss.

¹³¹ Sul punto, cfr. le considerazioni critiche di L. TRUCCO, *Preferenza di genere e sostituzione legislativa della regione Puglia*, cit., 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”».

greterie dei partiti¹³², ove le scelte prodotte da consolidate *leadership* individuali hanno assunto un peso decisivo sulla riduzione della percentuale “rosa” eletta nella compagine consiliare campana, risolvendosi in strategiche misure volte a “strumentalizzare”, nella fase antecedente allo svolgimento delle consultazioni, il coinvolgimento politico del genere femminile¹³³. E, a ben vedere, anche i risultati prodotti nelle restanti Regioni coinvolte nelle consultazioni elettorali più recenti (il riferimento è alla Lombardia, Lazio, Abruzzo, Basilicata, Piemonte, Calabria e Marche)¹³⁴ non sembrano essere particolarmente incoraggianti considerato che, rispetto agli esiti delle precedenti competizioni – svoltesi in assenza di specifiche disposizioni legislative di riequilibrio della rappresentanza – la variazione positiva in termini percentuali della componente femminile eletta è stata piuttosto bassa¹³⁵, finendo con l’essere, a dir poco,

¹³² Una elusione dettata, probabilmente, dalla consapevolezza degli effetti favorevoli, in termini di elezione per il genere femminile, prodotti dalla combinazione del meccanismo della doppia preferenza di genere e il minor numero di donne candidate all’interno delle liste.

¹³³ 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>.

¹³⁴ In particolare, la prima applicazione della doppia preferenza di genere nella Regione Marche (in riferimento alle elezioni regionali svoltesi a settembre 2020) ha determinato l’elezione soltanto di due donne in più rispetto alle consultazioni elettorali svoltesi nel 2015, allorquando non era previsto il meccanismo promozionale di matrice campana. Continua a rispondere positivamente, in tema di equilibrio di genere negli organi elettivi, la Regione Toscana, considerato che al Consiglio regionale eletto all’esito delle consultazioni del 2020 siedono tre donne in più rispetto alla compagine consiliare eletta nel 2015.

¹³⁵ I deludenti esiti relativi al Piemonte e alla Calabria sono già stati messi in evidenza nel paragrafo precedente. Per quel che concerne la Lombardia e il Lazio, invece, la variazione registrata in relazione agli esiti prodotti in vigenza di un impianto elettorale privo di vincoli di riequilibrio di genere è stata sì positiva, ma in una misura piuttosto blanda, considerato che rispetto al 2013 la percentuale

marginale in Basilicata¹³⁶.

La relazione biunivoca intercorrente tra rappresentanza politica e misure promozionali di riequilibrio di genere sembra risentire, pertanto, della inarrestabile ascesa del fenomeno della “personalizzazione” che ha colpito il sistema partitico negli ultimi anni, i cui effetti hanno prodotto una procedura di selezione del personale politico elusiva di «ogni forma di confronto interno al partito», come tale «idonea a rafforzare ulteriormente il peso del suo gruppo diri-

femminile è aumentata appena del 10%. Ad esiti non dissimili si perviene in Abruzzo laddove, con l'introduzione della regola della doppia preferenza di genere, nelle recenti elezioni del 10 febbraio 2019 sono state elette cinque donne, soltanto tre in più rispetto alla tornata elettorale precedente. Sul rendimento dei vincoli paritari a livello regionale, sia consentito il rinvio a V. FOGLIAME, *Il rendimento delle formule legislative regionali di riequilibrio della rappresentanza di genere. Incertezze, resistenze, ruolo dei partiti politici*, in www.federalismi.it, n. 14/2019. Risulta doveroso, invece, segnalare le variazioni positive registratesi in Molise e in Umbria, ove le recenti consultazioni hanno determinato un incremento della percentuale femminile pari al doppio rispetto ai valori registrati in precedenza (decretando altresì in Umbria la vittoria di una donna alla carica di Presidente della Regione). Anche in Emilia-Romagna l'applicazione delle misure legislative promozionali ha riscosso molto successo, considerato che nel 2019 sono state elette ventuno donne su cinquanta consiglieri regionali, rivelandosi in tal senso una delle Regioni più “rosa” assieme al Veneto (fonte: <https://www.servizi.regione.emilia-romagna.it/elezioni2020/Risultati.aspx>). Peraltro, a differenza della Campania, in Emilia-Romagna la seconda applicazione della regola della doppia preferenza di genere (introdotta, si ricorda, con l.r. n. 21 del 2014) ha determinato un incremento della rappresentanza femminile maggiore rispetto alla prima applicazione, considerato che lo scorso anno sono state elette tre donne in più rispetto alle elezioni regionali del 2014. In Veneto, l'introduzione della doppia preferenza di genere con legge reg. n. 19 del 25 maggio 2018 ha decretato, nella tornata elettorale più recente (settembre 2020), l'elezione di trentacinque donne, ben tredici in più rispetto al 2015.

¹³⁶ Assieme alla Calabria, il territorio lucano costituisce una delle realtà regionali più diffidenti in termini di riequilibrio della rappresentanza atteso che, nonostante la modifica dell'originaria legge elettorale (avvenuta con l. reg. n. 20 del 20 agosto 2018, inserendo quali misure promozionali le quote di lista e il meccanismo della doppia preferenza di genere) le elezioni regionali del 24 marzo 2019 hanno determinato l'elezione di una sola donna nella compagine consiliare regionale, e nelle precedenti due legislature tutti i ventuno seggi sono stati conquistati da uomini.

gente» e le scelte da esso effettuate¹³⁷. Scelte che, come finora è stato evidenziato, risultano tutt'altro che orientate secondo una prospettiva paritaria, comprimendo irrimediabilmente quanto sancito dall'art. 49 Cost., che impone che l'azione politica dei partiti debba svilupparsi in aderenza al «metodo democratico», la cui piena realizzazione potrebbe rivelare un'incidenza decisiva anche sulla prospettiva di effettivo riequilibrio di genere.

Tali dinamiche, che mostrano l'evidente controindicazione di produrre un discutibile effetto di conservazione delle scelte prodotte dalla classe dirigente dei partiti, tende 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 gli attori maschili, nella maggior parte dei casi, ricoprono i principali assessorati, come censurato a più riprese dal giudice amministrativo¹³⁸.

¹³⁷ D. CODUTI, *Regolare i partiti politici contemporanei*, Torino, 2019, 242.

¹³⁸ Il punto verrà approfondito *infra*, Cap. III.

SEZIONE III IL RUOLO DEI PARTITI POLITICI

SOMMARIO: 7. Il «*primato monocratico*» del leader. – 8. La «deriva populista». – 9. Il «partito personale regionale».

7. Il «*primato monocratico*» del leader

Il complessivo quadro finora rassegnato tende, pertanto, a sottolineare l'importanza di un vincolo gravante sui soggetti partitici in relazione all'attività di selezione del personale politico¹³⁹, attesa la difficoltà degli stessi relativa alla valorizzazione (sul piano funzionale ed attuativo) delle formule paritarie introdotte a tutti i livelli di governo¹⁴⁰.

A ben vedere, le recenti innovazioni legislative commentate in precedenza costituiscono l'epilogo di un percorso iniziato con il d.l. n. 149 del 2013¹⁴¹, che ha imposto ai partiti l'obbligo di indicare nel

¹³⁹ Sul punto, E. ROSSI, *La democrazia interna dei partiti politici*, in *Rivista AIC*, n. 1/2011, 2 ss. Sulla necessità di una disciplina legislativa in grado di incidere sul *modus operandi* dei partiti politici, le osservazioni in dottrina sono state molteplici. Si v., *ex aliis*, L. ELIA, *Per una legge sui partiti*, in *Studi in memoria di Franco Piga*, I, Milano, 1992, 408 ss.; S. GAMBINO, *Una rilettura dell'art. 49 Cost.: la democrazia dei partiti e la democrazia nei partiti*, in *Studi in onore di F. Cuocolo*, Milano, 2005, 481 ss.; A. BARBERA, *La regolamentazione dei partiti: un tema da riprendere*, in *Quad. cost.*, n. 2/2006, 263 ss.; G. CERRINA FERONI, *Partiti politici: una regolazione giuridica?*, in *Rass. parl.*, 2007, 253 ss.; A. RUGGERI, *Note minime in tema di democrazia interna ai partiti politici*, in *Rivista AIC*, n. 1/2011, 5 ss.; E. CHELI, *Una legge-quadro per i partiti*, in *Il Mulino*, fasc. 6, 2011 e, tra i più recenti, F. SCUTO, *La democrazia interna dei partiti*, Torino, 2017, 210 ss.; nonché D. CODUTI, *Regolare i partiti politici contemporanei*, cit., 253 ss.

¹⁴⁰ Tale problematica, peraltro, era già stata messa in evidenza dalla Corte attraverso la citata sentenza n. 49 del 2003 (punto 4 del Cons. dir.).

¹⁴¹ Rubricato «*Abolizione del finanziamento pubblico diretto, disposizioni per la trasparenza e la democraticità dei partiti e disciplina della contribuzione volontaria e della contribuzione indiretta in loro favore*», convertito con modificazioni in l. 21 febbraio 2014, n. 13.

proprio Statuto le modalità attraverso cui promuovere la parità di genere, al fine di poter godere dei benefici finanziari previsti dal decreto. A tale previsione è stato accompagnato un complesso meccanismo di premi e sanzioni rivolto a favorire l'impegno degli stessi verso iniziative tese ad «accrescere la partecipazione attiva delle donne alla politica»¹⁴². Tuttavia, dalle risultanze dell'indagine sinora condotta emerge come tali formule, seppur meritevoli dal punto di vista tecnico, siano state piuttosto inefficienti.

Invero, l'«influenza manipolativa»¹⁴³ esercitata dai partiti al fine di condizionare il rendimento ottimale delle misure paritarie risente della complessità del circuito di legittimazione interno degli stessi, connotato dal «primato monocratico»¹⁴⁴ dei propri dirigenti. Siffatta caratteristica, tipica conseguenza di un impianto di tipo “personale”, ha legittimato dialoghi unidimensionali aderenti allo schema «decisionismo dall'alto – partecipazione dal basso»¹⁴⁵, ove la definizione delle linee politiche risulta affidata a singole personalità di rilievo piuttosto che ad un «dibattito interno»¹⁴⁶.

Tali dinamiche riflettono un processo dialettico i cui termini sono raffigurabili dal binomio che caratterizza i tratti identificativi del fenomeno della “personalizzazione” partitica, ossia: forte *leadership*

¹⁴² L'art. 9, co. 3 del d.l. n. 149 del 2013 prevede l'applicazione di una sanzione amministrativa pecuniaria (pari ad 1/5 delle somme spettanti a titolo di finanziamento) ai partiti che non abbiano destinato almeno il 10% di tali somme verso iniziative volte a favorire la partecipazione politica femminile. I fondi derivanti dall'applicazione della sanzione in commento vengono annualmente suddivisi tra i partiti per i quali, in riferimento a ciascuna elezione, la percentuale di eletti appartenenti al sesso meno rappresentato sia pari o superiore al 40%. Sulle perplessità sottese all'efficacia di tale meccanismo, cfr. D. CODUTI, *Regolare i partiti politici contemporanei*, cit., spec. 247.

¹⁴³ Si prendono in prestito le parole di G. SARTORI, *Sistemi elettorali*, in Id., *Elementi di teoria politica*, Bologna, 1987, 323.

¹⁴⁴ M. CALISE, *La democrazia del leader*, cit., 39.

¹⁴⁵ M. CALISE, *Il partito personale*, cit., 8.

¹⁴⁶ M. GORLANI, *La “tardiva” attuazione legislativa dell'art. 49 Cost. nell'eclissi della funzione di rappresentanza dei partiti politici*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, n. 1/2016, 3 ss. Sulla stessa linea la riflessione di S. STAIANO, *Prolegomeni minimi ad una ricerca forse necessaria su forma di governo e sistema dei partiti*, in *www.federalismi.it*, n. 3/2012, spec. 17.

individuale e apparato di partito in posizione «servente»¹⁴⁷. L'affermazione di tale tipologia di partito – che fonda il «proprio ordinamento interno sul principio della *leadership*»¹⁴⁸ – ha alimentato, infatti, la riduzione del «peso politico» dei gruppi ed un conseguente incremento della rilevanza dei «singoli attori politici in quanto persone»¹⁴⁹ cristallizzando, tra seguaci e *leader*, rapporti di «partnership»¹⁵⁰ o di «subordinazione»¹⁵¹.

Non è difficile immaginare le conseguenze devastanti sul circuito rappresentativo legate ad una siffatta gestione del potere, ove i processi decisionali risultano permeabili a logiche unidimensionali che riflettono esclusivamente la volontà dei dirigenti del partito¹⁵². In tale ottica, pertanto, occorre inquadrare le diffuse strategie di

¹⁴⁷ L'espressione è ripresa da S. STAIANO, *Costituzione italiana: art. 5*, cit., 120, secondo il quale «[...] il leader prende in dotazione la struttura del partito tradizionale nel quale subentra – riducendola ad apparato servente, come in ogni processo di personalizzazione – e costruisce il *network* da essa *autonomo e su esso dominante*, in cui consiste la spina dorsale ed il tessuto connettivo del partito personale» (corsivo non testuale).

¹⁴⁸ S. MERLINI, *I partiti politici e la Costituzione (rileggendo Leopoldo Elia)*, in Id. (a cura di), *La democrazia dei partiti e la democrazia nei partiti*, Firenze, 2009, 50.

¹⁴⁹ D. GARZIA, F. VIOTTI, *Leader, identità di partito e voto in Italia, 1990-2008*, in *Rivista italiana di scienza politica*, fasc. 3, 2011, 414.

¹⁵⁰ Sul punto, cfr. D. CAMPUS, *La leadership in politica*, in *Nuova informazione bibliografica*, fasc. 4, 2017, 731, rilevando che il seguace «partner» rappresenta colui che possiede «competenze ed energie tali da eseguire i compiti affidati e, al tempo stesso, una profonda comprensione degli obiettivi del leader e del quadro generale. [...] Nei casi estremi, [il rapporto tra leader e partner] può dar vita a situazioni di cosiddetta leadership “distribuita” quando il potere arriva a essere pressoché condiviso con uno o più partner, benché in questi casi solo un'analisi attenta del singolo rapporto consente di dire se si tratta di seguaci trasformati in partner o di strette alleanze che sussistono fin dall'inizio a livello quasi paritario». Sul concetto di «partnership» nel linguaggio politico, cfr. altresì W. ROSENBACH, T. PITTMAN, E. POTTER III, *What makes a follower?*, in AA.VV., *Contemporary issues in leadership*, Boulder, 2012, 80 ss.

¹⁵¹ Nella convinzione che ciò produca «efficienza, trasparenza del circuito democratico, responsabilità», così come rilevato da S. STAIANO, *Costituzione italiana: art. 5*, cit., spec. 7.

¹⁵² G. PASQUINO, *La leadership della rottamazione*, in *Il Mulino*, fasc. 2, 2015, 257 e M. CALISE, *Che ne sarà dei partiti*, *Il Mulino*, fasc. 3, 2012, 418.

compressione degli effetti delle misure di riequilibrio della rappresentanza (declinatesi secondo le modalità analizzate in precedenza), elaborate nel timore che il rendimento ottimale di queste ultime potesse, in qualche modo, alterare la struttura organizzativa del partito predefinita dal proprio *leader*.

Atteso che, nei suoi connotati di fondo, il partito “personale” «non tollera limitazioni interne della propria leadership»¹⁵³, la “sterilizzazione” dell’efficacia delle misure in parola tende a calcificare l’assunto relativo alla generale insofferenza, da parte dei dirigenti partitici, verso ogni meccanismo di limitazione del proprio potere, che si manifesta soprattutto nella monopolizzazione delle scelte relative alla selezione del ceto politico¹⁵⁴.

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 partiti¹⁵⁵: sia che si voglia aderire alla classica riflessione scientifica che qualifica il sistema dei partiti quale «elemento costitutivo» delle forme di governo¹⁵⁶, sia si voglia far riferimento all’orizzonte metodologico tracciato di recente che individua la componente partitica quale «fattore esterno condizionante» delle

¹⁵³ S. STAIANO, *Costituzione italiana: art. 5*, cit., 8.

¹⁵⁴ M. CALISE, *La democrazia del leader*, cit., 14.

¹⁵⁵ 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*, n. 3/2015, 73; nonché M. CALISE, *La democrazia del leader*, cit., 140; Id., *Che ne sarà dei partiti*, cit., 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, 2011, 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».

¹⁵⁶ L. ELIA, *Governo (forme di)*, *ad vocem*, cit., 638 ss.

stesse¹⁵⁷, i partiti devono esercitare funzioni costituzionalmente democratiche¹⁵⁸, 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 elettorale¹⁵⁹, svuotando così del tutto il concetto di «metodo democratico»¹⁶⁰ di cui all'art. 49 Cost., che costituisce la «premessa concettuale per un regime di partecipazione politica egualitaria»¹⁶¹.

¹⁵⁷ Il riferimento è allo studio di M. LUCIANI, *Governo (forme di), ad vocem*, cit., 556 ss. In chiave critica, si v. S. STAIANO, *Prolegomeni minimi ad una ricerca forse necessaria su forma di governo e sistema dei partiti*, cit., 4 ss.

¹⁵⁸ 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, 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, 2009, 69.

¹⁵⁹ Il «raccordo» 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 *www.federalismi.it*, n. 4/2018, 8.

¹⁶⁰ Secondo C. ROSSANO, *Partiti politici*, in *Enc. giur.*, XXII, Roma, 2002, spec. 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».

¹⁶¹ G. FERRARA, *Il governo di coalizione*, cit., 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 immodificabile che è la posizione paritaria di partenza [...]» (ivi, 36).

8. La «deriva populista»

Nonostante sia prevalso a lungo, nel panorama dottrinale, una diffusa «prudenza»¹⁶² verso soluzioni legislative tese a comprimere il «potere autolegittimante»¹⁶³ dei partiti, non può negarsi come, tuttavia, l'assenza di regole in grado di arrestare il cortocircuito provocato da una gestione delle risorse di tipo "personale" abbia contribuito, in misura rimarchevole, al «dimagrimento democratico» degli stessi¹⁶⁴. Tale esito ha condotto verso una «democrazia dei partiti» e non ad una "democrazia attraverso i partiti", comprimendone l'originaria «funzione mediatrice»¹⁶⁵: invero, la ricorrente incapacità del sistema partitico di sviluppare un rapporto con l'elettorato che non sia meramente orientato alla conquista dei voti¹⁶⁶ ne ha determinato una impalcatura sempre più «liquida»¹⁶⁷, fa-

¹⁶² E. ROSSI, *La democrazia interna dei partiti politici*, cit., 2.

¹⁶³ M. GORLANI, *La "tardiva" attuazione legislativa dell'art. 49 Cost.*, cit., 5.

¹⁶⁴ Cfr. in terminis N. URBINATI, *Democrazia in diretta. Le nuove sfide della rappresentanza*, Milano, 2013, 162, rilevando che «La democrazia è avvertita come in crisi oggi non dunque perché i partiti sono scomparsi ma perché hanno subito un formidabile *dimagrimento democratico*, al quale corrisponde un'obesità di potere materiale [...]» (corsivo aggiunto). Che il sistema partitico non si sia «estinto», bensì «trasformato», ne è convinto altresì S. STAIANO, *Forma di governo e sistema dei partiti. Una ricerca necessaria (che deve continuare)*, in Id., *Nella rete dei partiti*, cit., VIII: «[...] si legge come declino fino all'estinzione ciò che è trasformazione; si ritiene che i *leader* abbiano preso luogo dei partiti, innanzi ai quali è ormai un destino gramo di marginalità, laddove il problema maggiore dei *leader* è quello di plasmare una struttura partitica *forte*: certo, congruente con le esigenze di affermazione e conservazione della *leadership*, ma *forte*, in un ambiente istituzionale complesso e attraversato da profondi mutamenti».

¹⁶⁵ E. FORSTHOFF, *Stato di diritto in trasformazione*, (a cura di C. Amirante), Milano, 1973, spec. 281; nonché G. PASQUINO, *Partiti, società civile, istituzioni e il caso italiano*, cit., 177 e 200, rilevando che «[...] una rottura istituzionale che faccia a meno della mediazione partitica [...] è foriera di sviluppi in senso non democratico, di carattere *plebiscitario-populista*» (corsivo non testuale).

¹⁶⁶ N. URBINATI, *Democrazia in diretta*, cit., 162.

¹⁶⁷ Rileva siffatta problematica in termini piuttosto aspri M. REVELLI, *Finale di partito*, Torino, 2013, VII: «La geografia solida che aveva caratterizzato la lunga fase novecentesca della "democrazia dei partiti" si è a poco a poco decomposta nella lunga parentesi della seconda repubblica: nel suo falso bipolarismo e nella

vorendo una «deriva populista che alimenta miti di personalizzazione carismatica»¹⁶⁸.

Tale «deriva» è stata accentuata dal progressivo e sempre più incisivo utilizzo, da parte dei *leader*, dei *social-network*, utilizzati come veicolo per captare al meglio gli «umori» del pubblico, calibrando i contenuti dell'agenda politica in aderenza alle opinioni

sua velenosa personalizzazione. E ci troviamo oggi a viaggiare con mappe scadute e con coordinate mutevoli, in uno scenario liquido, in cui i grandi contenitori di ieri – i partiti politici, le loro strutture organizzative e le loro rappresentanze istituzionali, quelli che costituivano i punti di riferimento fissi – sono divenuti d'un colpo elastici e permeabili. Tendono a rilasciare nell'ambiente il loro contenuto fluido, attraversati da una patologica – e sempre incombente – “crisi di fiducia” [...]. Sul punto, si v. altresì D. PALANO, *La democrazia senza partiti*, Milano, 2015, 109. Di contro, cfr. S. STAIANO, *Trasformazione dei partiti e forma di governo*, cit., 8 ss., rilevando (attraverso un richiamo allo studio di Z. BAUMAN, *Modernità liquida*, Roma-Bari, 2003) che «la “liquidità” preme sui partiti e ne provoca la crisi, organizzativa e nel rapporto con la società. Ma non li priva di struttura. Anzi, poiché il problema segnalato come maggiore della fase “liquida” in atto è la divaricazione tra individuo *de jure* (sfera dei diritti-doveri) e individuo *de facto* (sfera della capacità di autoaffermazione), divaricazione che rischia di erodere lo spazio pubblico, il partito politico può essere un fattore unitario della “comunità” – nella sua variante “repubblicana”, cioè non aggrumata intorno alle “identità”, ma fondata sulla negoziazione permanente delle differenze [...] – contrastando l'insicurezza che la “modernità fluida” produce».

¹⁶⁸ R. CALVANO, *Le primarie e altri falsi antidoti alla crisi dei partiti in Italia*, in *www.costituzionalismo.it*, n. 2/2017, 66. Come osservato da M. CALISE, *La democrazia del leader*, cit., 83 «[...] la fioritura recente e crescente di movimenti populistici è dovuta principalmente alla capacità di adattarsi al nuovo ambiente comunicativo globale, fondato sulla *liquidità*, flessibilità, volatilità di orientamenti ed appartenenze. E sulla conseguente trasformazione dei vertici istituzionali all'insegna della *personalizzazione*. Se, agli albori, il leader carismatico era sembrato rientrare nel retaggio simbolico ed identitario delle comunità tradizionali, i *capi populistici* attuali devono la loro influenza soprattutto alla capacità di interagire ed egemonizzare lo spazio di vecchi e nuovi media» (corsivo non testuale). Il fenomeno del “populismo” viene inquadrato come il «prodotto di un deficit di rappresentanza» da M. REVELLI, *Populismo 2.0*, Torino, 2017, spec. 3, spingendosi fino a configurarlo in termini di «malattia senile della democrazia».

esprese da quest'ultimo, al fine di poterne incontrare l'immediato *favor*¹⁶⁹.

Di qui il «carattere occasionale»¹⁷⁰ dei moderni partiti¹⁷¹, ove l'interazione costante con l'elettorato¹⁷² – prodotta dalla «spettacolarizzazione» e «mediatizzazione» della politica – ha condotto verso una democrazia di stampo plebiscitario¹⁷³ incentrata sulla «identifi-

¹⁶⁹ «Come un personal trainer costretto a calibrare il proprio passo – i propri muscoli – su quelli del proprio cliente, i leader al tempo della rete hanno successo solo se riescono a farsi guidare dai follower. Replicando nelle proprie parole [...] il caleidoscopio di umori che la lettura degli analytics fa emergere dalle viscere del web». Sul punto, cfr. M. CALISE, F. MUSELLA, *Il Principe digitale*, cit., 91; nonché L. TRUCCO, *Dal mar Ligure allo Ionio*, cit., spec. 11. Sull'evoluzione del modello di rappresentanza politica in «puro rispecchiamento [...] delle attese presenti negli elettori», si v. C. PINELLI, *Populismo e democrazia rappresentativa*, in *Democrazia e diritto*, n. 3/2010, spec. 36; nonché S. STAIANO, *Né modello né sistema. La produzione del diritto al cospetto della pandemia*, in *Rivista AIC*, n. 2/2020, 556 ss. (ora anche in Id. (a cura di), *Nel ventesimo anno del terzo millennio. Sistemi politici, istituzioni economiche e produzione del diritto al cospetto della pandemia da Covid-19*, Napoli, 2020, 11 ss.), rilevando come le politiche di «rispecchiamento» tendano ad assecondare «pulsioni maggioritarie, spesso non internamente coerenti, rilevate attraverso sondaggi, in modo da ottenere adesioni di tipo plebiscitario», con l'effetto di produrre una «crescente pressione antisistema dei partiti a mentalità populista, che, nel breve periodo, induce il riflesso di accentuare la forza di coesione della maggioranza governativa; ma, nel medio periodo, moltiplicando il potere di coalizione delle forze minori (specie se non immuni a loro volta da mentalità populista), rende instabile la relazione fiduciaria».

¹⁷⁰ C. DE FIORES, *Dai partiti democratici di massa ai partiti post-democratici del leader*, cit., 220.

¹⁷¹ Configurati come «partiti personali di terza generazione», considerato che i tratti connotativi degli stessi risultano «precipualemente riconducibili alla categoria del «populismo»» da S. STAIANO, *La forma di governo nella Costituzione come norma e come processo*, in F. Musella (a cura di), *Il Governo in Italia*, cit., 56.

¹⁷² Ritiene che la possibilità di «comunicare direttamente con l'elettorato attraverso i mass media» abbia fatto «venire meno l'esigenza di ricorrere agli iscritti» O. MASSARI, *Dal partito di massa alla partitocrazia senza partiti*, in *Nomos. Le attualità del diritto*, n. 3/2018, 16.

¹⁷³ Rilevava già tale rischio C. GALLI, *La legge elettorale, e oltre*, in *www.costituzionalismo.it*, n. 3/2013, 4 ss.: «I partiti possono porsi l'obiettivo di includere la più vasta area possibile della società: sono i partiti a vocazione maggioritaria, ovvero «pigliatutto», il cui obiettivo è individuare i principali, pochi, semplici problemi dell'oggi, e presentare a tutto lo spettro della cittadinanza una

cazione» tra popolo e *leader*¹⁷⁴. Ed è proprio in tale legame di «identificazione» che si riflette la debolezza¹⁷⁵ dei partiti delle democrazie mature, atteso che la sopravvivenza degli stessi è indissolubilmente legata all'«*appeal*» del proprio capo e alla sua capacità di

proposta politica volta a risolverli. [...] Oggi, in questo modello, il baricentro è sull'offerta (di slogan, di soluzioni a breve), presentata però come risposta a domande della «gente» (domande che in realtà vengono selezionate e semplificate da un accorto uso dei *media*). Se queste caratteristiche si estremizzano si entra nel modello *plebiscitario*, in cui il predominio della domanda (le pulsioni emotive della gente) è solo apparente, mentre il predominio dell'offerta, cioè della volontà del *leader*, è assai reale. Il partito pigliatutto, in questo caso, si trasforma in partito del *leader*, in strumento passivo della sua politica» (corsivo aggiunto). Sul «partito pigliatutto» come fenomeno causato dalla «competizione politica», si v. O. KIRCHHEIMER, *The transformation of the Western European party system*, in AA.VV. (a cura di), *Political parties and political development*, Princeton, 1966, trad. it. *La trasformazione dei sistemi partitici dell'Europa occidentale*, in G. Sivini (a cura di), *Sociologia dei partiti politici*, Bologna, 1971, 177 ss.

¹⁷⁴ G. PASQUINO, *Partiti, personalizzazione, primarie*, in *Com. pol.*, fasc. 1, 2009, 21; M. REGALIA, *La leadership: concetto, concezioni e rappresentazioni*, cit., 395. In dottrina è stato rilevato altresì come la «bipolarità» della rappresentanza verso il binomio «trascendenza-identità» tenda a far slittare l'assetto politico verso il «populismo». Siffatto processo di «centralizzazione del potere su base populista» ha condotto a «degenerazioni della rappresentanza» a causa degli effetti distorsivi prodotti dalla cd. «democrazia del pubblico». Sul punto, cfr. S. STAIANO, *La rappresentanza*, cit., 21; G. FERRAIUOLO, *Costituzionalismo e populismo al governo*, in F. Musella (a cura di), *Il Governo in Italia*, cit., 279-280. Sulla «metamorfosi» della democrazia rappresentativa in una «democrazia del pubblico», nella quale i partiti politici «cedono spazio alla personalizzazione, l'organizzazione alla comunicazione, mentre le identità collettive si indeboliscono, compensate dalla fiducia personale diretta» cfr. I. DIAMANTI, Prefazione a B. MANIN, *Principi del governo rappresentativo*, Bologna, 2010, X; nonché M. REVELLI, *La crisi del partito politico e i paradigmi organizzativi*, in AA.VV., *I partiti politici nella organizzazione costituzionale*. Lezioni del Corso di Alta formazione in Diritto costituzionale, Napoli, 2016, 134 ss.

¹⁷⁵ Manifestata, in tutta evidenza, in riferimento alla gestione dell'emergenza sanitaria da Covid-19, laddove le forze politiche «ispirate a mentalità populista» hanno dovuto fare i conti con l'insufficienza dei propri tradizionali metodi di captazione del consenso, ossia «negazione della complessità» e «rispecchiamento delle preferenze», facendo emergere le diffuse difficoltà ad edificare «soluzioni concrete a problemi concreti». *Amplius*, S. STAIANO, *Né modello né sistema*, cit., spec. 556 ss.

persuasione del pubblico sulla propria «affidabilità»¹⁷⁶. Una «affidabilità» che viene meno qualora le aspettative degli elettori vengano disattese: il «verdetto dell'audience»¹⁷⁷, infatti, può determinare l'ascesa, ma anche il definitivo tramonto, dalla scena politica del *leader*, rendendo quest'ultimo permeabile a processi di delegittimazione qualora si indebolisca il citato legame di identificazione¹⁷⁸.

Un «cortocircuito tra forza e debolezza» determinato proprio dalla struttura «relazionale» della *leadership*, atteso che il mantenimento del consenso del *leader* risulta inscindibilmente legato all'acquisizione della «legittimazione esterna», ottenuta dallo stesso con la complicità dei *media* attraverso incisive politiche di *self-marketing*, soprattutto in periodo di competizioni elettorali¹⁷⁹.

¹⁷⁶ C. DE FIORES, *Dai partiti democratici di massa ai partiti post-democratici del leader*, cit., 14.

¹⁷⁷ N. URBINATI, *Democrazia in diretta. Le nuove sfide della rappresentanza*, cit., 165. Tende altresì ad inquadrare l'elettorato come un «pubblico» il quale «risponde ai termini che sono stati presentati sulla scena politica» B. MANIN, *Principi del governo rappresentativo*, Bologna, 2010, spec. 248.

¹⁷⁸ M. REGALIA, *La leadership: concetto, concezioni e rappresentazioni*, cit., 395. Invero, la «pervasiva mediatizzazione della politica» costituisce il principale mezzo attraverso cui si determina «l'ascesa», ma anche il «declino», del *leader*, poiché i principali elementi che hanno favorito la crisi del partito «personale» di antica formazione sono rappresentati proprio dalla progressiva «sovraesposizione» e dalla «sovradimensione» della *leadership*, che ha condotto verso numerose difficoltà in relazione al controllo, da parte del *leader* stesso, di un sistema-partito «fattosi complesso in ragione dell'ampiezza del consenso ottenuto». Invero, esponendosi alla mutevole «spirale delle aspettative» dei propri elettori, il mancato soddisfacimento delle richieste dell'elettorato rende il circuito di legittimazione del *leader* estremamente vulnerabile e «costantemente sull'orlo di una crisi di nervi», rendendolo di conseguenza destinatario di un significativo processo di «falcidiazione» mediatica. *Amplius*, M. CALISE, *La democrazia del leader*, cit., 139; Id., *La democrazia del leader*, *Il Mulino*, n. 2/2015, 211 e S. STAIANO, *La rappresentanza*, cit., 16.

¹⁷⁹ Sul punto, cfr. M. CALISE, *La democrazia del leader*, cit., 140; M. REGALIA, *La leadership: concetto, concezioni e rappresentazioni*, cit., 392; G. CAPANO, *Tra leadership e tempo. Le dimensioni sfuggenti del cambiamento delle politiche*, in *Riv. it. pol. pubbl.*, n. 3/2009, 13; M. BARISONE, *L'immagine del leader: quanto conta per gli elettori?*, Bologna, 2006 e C. DE FIORES, *Dai partiti democratici di massa ai partiti post-democratici del leader*, cit., 243. Che la *leadership* oramai fosse stata «sostituita dallo spettacolo» poiché «chi domina le onde radio domina il mondo

E poiché la «simbiosi tra media e leader si arroventa nell'incontro con la dinamica giudiziaria», sul ridimensionamento delle *leadership* personalizzate hanno giocato (e continuano a giocare) un ruolo determinante le iniziative della magistratura, quest'ultima configurandosi quale «contraltare corporativo al leader»¹⁸⁰.

In siffatto scenario, la scarsa attenzione del sistema partitico verso la problematica del riequilibrio di genere costituisce una delle conseguenze derivanti dalla «destrutturazione» dello stesso, oramai ridotto ad una mera «macchina» per la raccolta di consensi del capo¹⁸¹. Ed è proprio in tale «terreno pietroso e fangoso» della moderna struttura partitica che, troppo spesso, le candidate inciampano, atteso che si ritrovano ad operare in funzione recessiva rispetto ad altri candidati «più forti» (che risultano, pertanto, estremamente preziosi per il consolidamento del potere del *leader*) arrivando a ricoprire, in caso di elezione, meri «ruoli decorativi»¹⁸², come emerge troppo spesso dalla composizione degli organi elettivi, in particolare a livello sub-statale¹⁸³.

9. Il «partito personale regionale»

Dall'analisi finora condotta è emerso come le formule paritarie regionali – piuttosto che favorire un processo politico-partecipativo

vivente», stabilendone «forma e contenuto», ne era convinto Z. BAUMAN, *Modernità liquida*, Roma-Bari, 2003, spec. 336.

¹⁸⁰ M. CALISE, *La democrazia del leader*, cit., 140. Secondo l'A., la «saldatura» tra i «fattori M» – identificati dallo stesso in *media* e magistratura – costituisce l'elemento essenziale per la scomposizione e destrutturazione del *leader*. Sul punto, cfr. altresì S. STAIANO, *La rappresentanza*, cit., 13 ss.; Id., *Costituzione italiana: art. 5*, cit., 122; G. FERRAIUOLO, *Per un diverso Stato. Dinamiche territoriali della rappresentanza partitica in Italia e Spagna*, in S. Staiano (a cura di), *Nella rete dei partiti*, cit., 200; C. DE FIORES, *Dai partiti democratici di massa ai partiti post-democratici del leader*, cit., 242.

¹⁸¹ C. DE FIORES, *op.cit.*, spec. 220; N. URBINATI, *Democrazia in diretta*, cit., 168.

¹⁸² R. BIN, *Donne e autoreferenzialità della politica*, cit., 43.

¹⁸³ Siffatta problematica sarà oggetto di approfondimento nel prossimo capitolo.

effettivamente paritario – si siano tradotte, nella maggior parte dei casi, in un meccanismo di cooptazione delle donne rivolto soltanto a radicare maggiormente il potere del *leader*.

Siffatto scenario avrebbe potuto subire un parziale temperamento qualora, sul versante partitico, la ramificazione periferica dei centri di potere non avesse condotto a minare il sistema regionale e locale del codice comunicativo proveniente dai livelli più alti, ossia la natura monocratica dei processi decisionali. Invero, l'ascesa, nel panorama partitico, del fenomeno della "personalizzazione" ha cristallizzato dapprima un assetto gestionale interno aderente ad un modello di tipo *top-down* (caratterizzato da una struttura piramidale ove le scelte politiche venivano assunte dai dirigenti dei partiti nazionali), per poi evolversi in una struttura «a rete», che si è estesa fino a comprendere una «miriade di subleader» i quali, attraverso la propria "rete" di rapporti sul territorio, hanno contribuito – in un primo momento – a partecipare alla *leadership* del partito nazionale, condividendone i programmi e la definizione della linea politica¹⁸⁴.

La progressiva formazione di «micro-centri di potere», tuttavia, ha condotto al graduale consolidamento di *leadership* territoriali, drenate dalla personale capacità di mobilitazione del consenso dei dirigenti partitici scelti su scala regionale. Tale consenso, conquistato in via «immediata» e diretta a causa della «esiguità delle distanze» che lega il *leader* regionale al "proprio" elettorato, ha reso la *leadership* territoriale estremamente difficile da scalfire¹⁸⁵, condu-

¹⁸⁴ F. MUSELLA, *Il partito politico tra reti e organizzazione*, cit., 47.

¹⁸⁵ Peraltro, la fase di emergenza sanitaria legata al Covid-19 ha acuito siffatto fenomeno, rafforzando ulteriormente gli attori monocratici a livello regionale, come testimoniato dalla diffusa e variegata quantità di provvedimenti emessi dai «Governatori», frequentemente anticipando (e, talvolta, anche contraddicendo) i contenuti dei provvedimenti governativi, alimentando così la «reiterata conflittualità» tra esecutivo nazionale ed esecutivi regionali. Complice l'utilizzo magistrale ed incessante dei *media*, l'«attivismo decisionale» dei Governatori non è passato inosservato, conducendo a calcificare un contatto diretto con il "proprio" elettorato al punto da essere elevati a «difensori delle loro terre», facendo irruzione «nel cuore dei cittadini» e accrescendo la loro popolarità e il proprio seguito. In argomento, cfr. M. CALISE, *Partiti in panchina, governatori in campo*, in *Il Matti-*

cendo alla progressiva erosione dello schema organizzativo originario che prevedeva le articolazioni regionali e locali quali «appendici» del partito personale nazionale¹⁸⁶.

Il processo di personalizzazione partitica che ha investito il panorama sub-statale risulta, quindi, molto più complesso ed articolato rispetto a quello che ha interessato il versante nazionale, in quanto i singoli *leader* riescono ad instaurare una relazione di tipo «plebiscitaria» con il proprio elettorato, che risponde molto spesso a logiche di «scambio di risorse politiche»¹⁸⁷ ove le donne riescono a trovare ben poco spazio, in ispecie qualora non siano sostenute da esponenti di rilievo della politica locale.

L'irriducibile dominio della presenza maschile nelle sedi politiche si pone, peraltro, in netta antitesi con quanto stabilito dagli stessi Statuti di ogni singolo partito, atteso che vi sono molteplici

no, 17 marzo 2020; nonché Id., *I partiti senza leader e i leader senza partiti*, in *Il Mattino*, 12 luglio 2020, laddove l'A. mette in evidenza come «il vuoto decisionale dei partiti e la loro legittimazione declinante» sia stato compensato e riempito da «leadership autorevoli»; F. MUSELLA, *I poteri di emergenza nella Repubblica dei Presidenti*, in S. Staiano (a cura di), *Nel ventesimo anno del terzo millennio*, cit., 701 ss.; I. DIAMANTI, *Le basi incerte del federalismo*, in *La Repubblica*, 19 aprile 2020, rilevando come l'emergenza sanitaria abbia contribuito ad alimentare le tensioni (già note) tra Regioni ed esecutivo nazionale, spingendo i cittadini a «raccolgersi» intorno al «proprio» capo.

¹⁸⁶ *Amplius*, S. STAIANO, *Costituzione italiana: art. 5*, cit., 120 ss.; Id., *Dai Sindaci ai Governatori*, in *www.federalismi.it*, n. 19/2012, 5 ss., rilevando come, nel contesto regionale, «in forza della torsione monocratica della forma di governo, assecondata dalle formule elettorali», sia diventato «più intenso» il fenomeno della personalizzazione partitica. In argomento, si v. altresì F. MUSELLA, *Il partito politico tra reti e organizzazione*, cit., 57 ss.; Id., *Governi monocratici*, Bologna, 2009, 38 ss. e C. DE FIORES, *Dai partiti democratici di massa ai partiti post-democratici del leader*, cit., 213 ss. Che la forma di governo regionale potesse favorire il «processo di affermazione» del partito personale, ne era convinto già G. PITRUZZELLA, *Forma di governo e legislazione elettorale*, in *Le Regioni*, n. 3-4/2000, 505 ss., successivamente rilevando, in chiave problematica, come l'affermazione dei «governatori» – consolidatasi attraverso un «significativo livello di consenso personale» – non comporti necessariamente l'affermazione della Regione che rappresentano (Id., *L'impatto dei "governatori regionali" nelle istituzioni e nella politica italiana*, in *Le Regioni*, n. 6/2004, 1242 ss.).

¹⁸⁷ F. MUSELLA, *Il partito politico tra reti e organizzazione*, cit., 57.

previsioni – seppur, in alcuni casi, formulate in modo estremamente generico¹⁸⁸ – dedicate al rispetto della parità di genere che, in relazione ai dati evidenziati nel presente studio, restano confinate al piano di proclamazioni di mero intento. Tuttavia, se da una parte alcuni Statuti presentano formule paritarie di discutibile efficacia vincolante, il problema si manifesta altresì in relazione alla concreta giustiziabilità di quelle norme statutarie che prevedono, di contro, specifiche misure in tema di riequilibrio di genere, poiché nella maggior parte dei casi tendono ad essere disattese a causa dell'assenza di vincoli legislativi che impongono ai partiti di rispettare le norme contenute nei propri Statuti.

La lacunosità che connota le formule di riequilibrio di genere inserite in alcuni Statuti partitici costituisce, peraltro, una problematica che investe anche gli Statuti regionali e comunali, così come rilevato dalla giurisprudenza amministrativa pronunciata sui numerosi ricorsi avverso decreti di nomina di esecutivi caratterizzati da un numero esiguo di donne all'interno della compagine consigliare¹⁸⁹.

¹⁸⁸ Non mancano casi in cui si registra, infatti, una forte “ambiguità” delle formule paritarie rinvenibili in alcuni Statuti, intese a delineare contorni poco nitidi per il concreto rispetto del principio in parola, come dimostra il ricorso a formule estremamente generiche, quali ad esempio «perseguire» (che formalizza un mero intento, ma non garantisce il conseguimento dello scopo) l'obiettivo di «parità tra i sessi negli organismi collegiali e nelle cariche elettive» (cfr. Statuto Forza Italia, art. 9 bis).

¹⁸⁹ Siffatto profilo verrà approfondito infra, Cap. III.

CAPITOLO III

LA DIFFUSIONE DEGLI ISTITUTI DI RIEQUILIBRIO DI GENERE: LEGISLAZIONE E GIURISDIZIONI

SOMMARIO: 1. La tutela delle pari opportunità negli Statuti regionali. – 2. Il vincolo alla promozione delle pari opportunità nella formazione degli esecutivi regionali: il contributo del giudice amministrativo. – 3. La natura «precettiva» delle misure legislative paritarie: la sentenza n. 81 del 2012 della Corte costituzionale.

1. La tutela delle pari opportunità negli Statuti regionali

Come noto, in tutti gli Statuti approvati a seguito dell'entrata in vigore della legge cost. n. 1 del 1999, sono state introdotte specifiche disposizioni concernenti le pari opportunità: volendo indagare sui relativi sistemi di garanzia previsti dalle singole articolazioni regionali, emerge come le opzioni individuate dai legislatori statutari siano state molteplici ed intensamente variegate. Invero, partendo dall'analisi relativa alle Regioni ordinarie, è possibile effettuare una preliminare distinzione fra quegli Statuti che si limitano soltanto a «garantire» le pari opportunità da quelli che, invece, prevedono altresì l'adozione di precise misure da adottare per promuovere la parità di genere¹.

Lo Statuto della Regione Campania appartiene alla seconda categoria. Di rimarchevole interesse, infatti, si presenta l'art. 13 che, nella disciplina della modalità relative al referendum abrogativo, al co. 5 prevede che quest'ultimo non è ammesso «se l'esito positivo determina una riduzione del principio di pari opportunità»: in tal senso, emerge *ictu oculi* come il legislatore statutario abbia inteso

¹ In argomento, cfr. S. LEONE, *L'equilibrio di genere negli organi politici*, cit., 86 ss.; G. BRUNELLI, *Pari opportunità elettorali e ruolo delle Regioni*, in *www.forumcostituzionale.it*, 1 ss.; nonché il contributo di M.E. BUCALO, *La garanzia delle pari opportunità nelle Regioni*, cit., 220 ss.

rendere impermeabile ogni iniziativa (anche legislativa) prevista dall'art. 5 dello Statuto² da abrogazioni referendarie.

Nel contesto regionale in analisi, il legislatore ha inteso collocare la "Commissione regionale per la realizzazione della parità dei diritti e delle opportunità tra uomo e donna" e la Consulta regionale femminile³ fra gli organismi di partecipazione e trasparenza (Titolo III dello Statuto regionale): in particolare, l'art. 18 prevede che le funzioni svolte dalle stesse vengano disciplinate con legge regionale, assieme alle modalità di nomina dei componenti⁴. Ai sensi del co. 3 della disposizione surrichiamata, ciascuno dei suddetti organismi è tenuto a presentare al Consiglio regionale una relazione annuale sulle attività svolte, che saranno discusse in una apposita seduta.

Sulla scia del legislatore campano, anche nello Statuto della Regione Calabria la Commissione per le pari opportunità risulta collocata fra gli organismi di partecipazione (cfr. Titolo II, art. 8), anche se il legislatore si è spinto a dedicare alla stessa appena una riga⁵. Il basso livello di «intensità precettiva» delle norme relative alla parità di genere è testimoniato altresì dall'art. 2, lett. d) dello Statuto, che si limita a precisare che la Regione «ispira in particolare la sua azione [alla] rimozione di ogni ostacolo che impedisce la piena parità degli uomini e delle donne nella vita sociale, economica e culturale» ed alla promozione della parità di accesso alle cariche elettive; nonché dall'art. 38 ove, al co. 2, è previsto soltanto che il

² Rubricato "Valore alla differenza di genere", che prevede, in capo alla Regione, l'obbligo di adottare «programmi, azioni ed ogni altra iniziativa tesi ad assicurare il pieno rispetto dei principi di parità, di pari opportunità e di non discriminazione».

³ Quest'ultima, in particolare, costituisce un «organo consultivo che svolge anche indagini conoscitive sulla condizione della donna» (art. 18, comma 1, lett. b) della legge reg. n. 6 del 28 maggio 2009 - "Statuto della Regione Campania").

⁴ Art. 18, comma 2.

⁵ L'art. 8 dello Statuto della Regione Calabria, infatti, prevede soltanto che «La Regione istituisce con legge la Commissione per le pari opportunità», omettendo di indicare quali siano effettivamente i compiti spettanti all'organo ai fini della promozione della parità di genere.

sistema elettorale regionale «promuove la parità di accesso tra donne e uomini alle cariche elettive»⁶.

Del tutto differente, invece, è il contesto lombardo: l'art. 11 dello Statuto, infatti, prevede che la Regione «riconosce, valorizza e garantisce le pari opportunità tra uomini e donne in ogni campo, adottando programmi, leggi, azioni positive e iniziative atte a garantire e promuovere la *democrazia paritaria* nella vita sociale, culturale, economica e politica»⁷, e che tale impegno debba essere rispettato anche per l'accesso alle cariche elettive e nella distribuzione delle funzioni negli organi di governo della Regione. Il riferimento esplicito al concetto di «democrazia paritaria» e l'inserimento di siffatta norma nel Titolo I dello Statuto relativo ai «Principi generali», rende di palmare evidenza come l'obiettivo del rispetto della parità di genere sia stato una delle priorità del legislatore⁸.

A differenza dei precedenti contesti regionali analizzati, il legislatore ha inserito il Consiglio per le pari opportunità nel Titolo VII, relativo agli «Organi di garanzia»⁹. Si tratta di un «organismo autonomo», avente il compito di valutare l'applicazione delle norme antidiscriminatorie e degli «strumenti di programmazione e legislazione generale e settoriale» predisposti per verificare «l'attuazione del principio di parità», nonché di promuovere la «diffusione

⁶ S. LEONE, *L'equilibrio di genere negli organi politici*, cit., 87. Sulla problematica concernente la carente attenzione del legislatore calabrese sulle pari opportunità, si rinvia alle considerazioni espresse al Capitolo II, Sezione II del presente lavoro.

⁷ Corsivo aggiunto.

⁸ In merito, cfr. M. D'AMICO, *La lunga strada della parità fra fatti, norme e principi giurisprudenziali*, in *Rivista AIC*, n. 3/2013, 6 ss. Per tale ordine di motivi, stupisce maggiormente l'orientamento emergente da diffuse decisioni del T.A.R. Lombardia, ove i giudici hanno respinto impugnazioni avverso decreti presidenziali di nomina di Giunte regionali lesive dei principî delineati dall'art. 11 dello Statuto, come si avrà modo di rilevare nel paragrafo successivo.

⁹ Sul punto, cfr. A. OSTI, *Il Consiglio per le pari opportunità*, in L. Violini, Q. Camerlengo (a cura di), *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Lombardia*, Torino, 2016, 294 ss. Anche altre Regioni hanno collocato le Commissioni di parità fra gli organi di garanzia: in tal senso, cfr. Toscana, Abruzzo, Piemonte, Marche.

della cultura della parità in Lombardia»¹⁰. Ai sensi dell'art. 6 della legge regionale n. 8 del 29 aprile 2011 (istitutiva dell'organo *de quo*)¹¹, quest'ultimo esercita «funzioni consultive, di proposta e di controllo» sulle politiche regionali concernenti le pari opportunità: il ruolo di primario rilievo assunto dal C.P.O. in *subiecta materia* è testimoniato dal parere obbligatorio che deve essere reso dallo stesso sulle proposte di legge regionale in materia statutaria, elettorale e di nomine, sui progetti di legge e sugli atti che hanno rilevanza diretta o indiretta in materia di pari opportunità; nonché dalla formulazione di osservazioni ed indicazioni da fornire al Consiglio e alla Giunta per l'adeguamento della legislazione regionale ai principi paritari contenuti nello Statuto¹².

Anche il legislatore toscano ha inserito la Commissione per le pari opportunità tra gli «Organi di tutela e garanzia», di cui al Titolo V dello Statuto regionale. Tale organo, istituito con legge regionale n. 76 del 15 dicembre 2009, definisce le politiche e gli interventi tesi all'attuazione dell'uguaglianza di genere, al fine di rimuovere gli ostacoli che costituiscono per le donne fattori di discriminazione¹³. A tale scopo, la stessa può presentare ai gruppi consiliari

¹⁰ Art. 63, co. 3, Legge Regionale Statutaria 30 agosto 2008, n. 1.

¹¹ Sembra utile sottolineare come anche nella legge reg. n. 8 del 29 aprile 2011 sia presente un riferimento esplicito al concetto di «democrazia paritaria», laddove il legislatore regionale ha previsto che il C.P.O. «promuove e sostiene [...] la democrazia paritaria nella vita sociale, culturale, economica e politica della Regione» (art. 6, co. 2, lett. e).

¹² Art. 6, co. 2, lett. c) e d), legge reg. 29 aprile 2011, n. 8. Ai sensi dei cc. 4 e 5 della medesima disposizione, entro il 31 gennaio di ogni anno il C.P.O. è tenuto a trasmettere al Consiglio regionale una relazione «sull'attività di valutazione dell'applicazione delle norme antidiscriminatorie, nonché degli strumenti di programmazione e legislazione generale e settoriale, per verificare l'attuazione del principio di parità»; ed entro il 31 ottobre di ogni anno l'organo ha altresì il compito di trasmettere al Consiglio regionale il documento programmatico per il nuovo anno.

¹³ Art. 1, l. reg. n. 76 del 2009. Nell'ambito delle politiche di attuazione, la Commissione è chiamata ad esprimere (cfr. art. 5, *ivi*), un parere obbligatorio sulle proposte di legge all'esame del Consiglio regionale in materia elettorale, di nomine, di pari opportunità, di organizzazione del personale, di bilancio preventivo regionale nonché sul programma regionale di sviluppo, sugli atti di programma-

e alla Giunta regionale proposte¹⁴ di modifica della normativa vigente, elaborando progetti tesi a sollecitare l'adozione di azioni positive in materia di pari opportunità, verificandone l'esecuzione, l'attuazione e l'esito finale¹⁵.

Lo Statuto della Regione Abruzzo ha dedicato l'art. 81 del Titolo VIII (rubricato "Gli strumenti di garanzia") alla "Commissione regionale per la realizzazione delle pari opportunità e della parità giuridica e sostanziale tra donne e uomini". La stessa, istituita con la l. reg. n. 26 del 14 giugno 2012¹⁶, valuta gli effetti delle politiche regionali sull'equilibrio di genere ed esercita altresì funzioni consultive e di proposta in relazione all'attività del Consiglio e della Giunta. In particolare, la Commissione è chiamata ad esprimere un parere consultivo obbligatorio sui «provvedimenti amministrativi e legislativi e programmi regionali aventi rilevanza diretta per la parità di genere»¹⁷, che può essere disatteso dalla Regione soltanto previa «opportuna motivazione»¹⁸.

Nel caso del Piemonte, il legislatore, pur riconoscendo alla Commissione per le pari opportunità¹⁹ molteplici iniziative ai fini

zione generale e di settore nonché sui programmi di attività dell'Istituto regionale per la programmazione economica della Toscana (IRPET) e dell'Agenzia regionale di sanità (ARS).

¹⁴ Invero, l'art. 55, co. 3, dello Statuto prevede che la Commissione esercita «funzioni consultive e di proposta nei confronti degli organi regionali; di monitoraggio e di controllo sulle politiche regionali in materia di pari opportunità e di verifica sull'applicazione delle disposizioni adottate ai sensi dell'art. 117, co. 7 Cost.». Per un approfondimento, cfr. E.A. FERIOLI, *Principi e diritti statutari*, in P. Carrozza, R. Romboli, E. Rossi (a cura di), *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Toscana*, Torino, 2016, 35 ss.; F. BIONDI DAL MONTE, *Autorità indipendenti di garanzia*, *ivi*, 156 ss.

¹⁵ Art. 5, co. 2, lett. c.4) legge reg. n. 76 del 2009.

¹⁶ Che ha abrogato (cfr. art. 11) la l. reg. n. 88 del 18 maggio 2000, istitutiva della "Commissione permanente per la realizzazione delle pari opportunità, della parità giuridica e sostanziale tra uomini e donne e la promozione di azioni positive".

¹⁷ Art. 2, co. 2, lett. b) della l. reg. n. 26 del 14 giugno 2012.

¹⁸ Art. 3, cc. 2 e 3, l. reg. n. 26 del 14 giugno 2012.

¹⁹ Incardinata al Titolo V dello Statuto regionale, rubricato "Istituti di garanzia", Capo III.

della valorizzazione e tutela dell'equilibrio di genere²⁰, ha inteso istituire un ulteriore organo per consolidare l'impegno della Regione sul tema, ossia la "Consulta regionale delle elette", disciplinata all'art. 38 dello Statuto. Siffatto organo, istituito presso il Consiglio regionale, ha il compito di «promuovere il riequilibrio di genere in tutte le assemblee e gli organismi regionali, locali, nazionali ed europei»; esprime pareri in relazione alle politiche regionali adottate per la rimozione delle disuguaglianze ed esercita funzioni consultive e di proposta sull'attività normativa del Consiglio e della Giunta²¹.

Colloca altresì la Commissione per le pari opportunità tra gli "Istituti regionali di garanzia" lo Statuto della Regione Marche²²: in particolare, il co. 2 dell'art. 54 espressamente rinvia alla legge regionale n. 9 del 18 aprile 1986²³ per la composizione ed il funzionamento della stessa. Tuttavia, siffatta legge si presenta alquanto "spartana" rispetto alle altre testé analizzate, in quanto composta da appena otto articoli, peraltro piuttosto generici in relazione alla concreta disciplina delle funzioni e delle modalità di organizzazione della Commissione: tale rilievo risulta confermato dalla lettura dell'art. 3, ove emerge che la scelta dei componenti dell'organo

²⁰ Si v. art. 93 dello Statuto regionale, secondo cui «La Commissione per le pari opportunità tra donne e uomini opera per rimuovere gli ostacoli in campo economico, sociale e culturale, che di fatto costituiscono discriminazione diretta o indiretta nei confronti delle donne e per l'effettiva attuazione dei principi di uguaglianza e di parità sociale sanciti dalla Costituzione e dallo Statuto». Il co. 2 della disposizione in parola demanda alla legge regionale n. 46 del 12 novembre 1986 – istitutiva della Commissione – la disciplina della composizione, dei poteri e del funzionamento della stessa. In particolare, quest'ultima è composta da quindici membri eletti dal Consiglio Regionale fra persone che abbiano «riconosciute esperienze di carattere scientifico, culturale, professionale, economico e politico sulla condizione femminile nei suoi vari aspetti», ed esercita – in piena autonomia – una serie di attività di controllo e di consultazione sulle iniziative legislative regionali in tema di pari opportunità (cfr. artt. 2, 3 e 5 della citata l. reg. n. 46/1986).

²¹ Per un approfondimento, cfr. M.E. BUCALO, *La garanzia delle pari opportunità nelle Regioni*, cit., 222.

²² Spec. Titolo IX, l. statutaria 8 marzo 2005, n. 1.

²³ Successivamente modificata dalle ll. rr. nn. 3 del 26 febbraio 2008; n. 13 dell'11 ottobre 2010 e n. 15 del 28 aprile 2017.

debba essere effettuata tra quelle donne che abbiano «riconosciuta esperienza sulla condizione femminile nei suoi diversi aspetti e profili e siano rappresentative dei movimenti e delle diverse culture del mondo femminile»²⁴. Non vi è alcun richiamo, pertanto, ad esperienze di carattere scientifico, culturale, professionale e politico, come invece avviene nella maggior parte degli altri contesti regionali.

La Regione Lazio, invece, disciplina il funzionamento ed i compiti della “Consulta femminile regionale per le pari opportunità” al Titolo VIII, Capo IV dello Statuto regionale, relativo agli “Organi di consultazione”, e precisamente all’art. 73. La stessa costituisce un organismo autonomo, con sede presso il Consiglio regionale, ed esercita funzioni consultive e di proposta nei confronti degli organi regionali²⁵, contribuendo all’elaborazione della programmazione, pianificazione e legislazione territoriale attraverso pareri obbligatori sulle proposte di legge in materia di pari opportunità²⁶.

Inserisce il “Centro per le pari opportunità” fra gli organi della Regione lo Statuto della Regione Umbria²⁷. La disposizione di riferimento è l’art. 62, che ne elenca le relative funzioni: tra queste, è previsto che l’organo debba «concorre[re] con l’Assemblea legislativa, la Giunta e il suo Presidente alla eliminazione delle discriminazioni fra i sessi e alla promozione di politiche di genere», esprimendo pareri e formulando proposte sugli atti che abbiano incidenza in tale materia. Anche in questo caso il legislatore statutario, come emerge dal co. 3 della disposizione in parola, ha inteso rinviare alla legge regionale per la disciplina, la composizione ed il fun-

²⁴ Cfr. art. 3, l. reg. n. 9 del 1986.

²⁵ Art. 73, co. 2, legge statutaria n. 1 dell’11 novembre 2004. Un richiamo all’equilibrio di genere emerge altresì all’art. 20 dello Statuto regionale, rubricato “Elezione del Presidente del Consiglio e dell’Ufficio di presidenza” laddove, al co. 2, viene precisato che «Nell’Ufficio di presidenza è garantita un’equilibrata presenza delle donne». Sul punto, cfr. A. DANESI, *Le due stagioni statutarie della Regione Lazio*, in M. Ruotolo, G. Serges (a cura di), *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Lazio*, Torino, 2016, 42 ss.

²⁶ Cfr. art. 7, co. 1 e art. 3, co. 1, lett. *a-bis*), *b*) e *c*) della legge reg. n. 58 del 25 novembre 1976, istitutiva dell’organo in commento.

²⁷ Titolo VII, Capo I (relativo al Consiglio regionale), Sezione IV.

zionamento dello stesso²⁸. In particolare, siffatta legge prevede che per l'espletamento delle proprie funzioni²⁹, il Centro possa avvalersi di mezzi e personale messo a disposizione dalla Regione o da altre amministrazioni pubbliche; ovvero ricorrere alla collaborazione di istituti universitari e centri di ricerca pubblici o privati³⁰.

Anche lo Statuto dell'Emilia-Romagna rinvia alla legge regionale per la definizione dei poteri della "Commissione per le Pari Opportunità fra donne e uomini" (cfr. art. 41)³¹. La legge regionale di riferimento è la n. 8 del 15 luglio 2011³² ove, analogamente alla Regione Lombardia, vi è un espresso riferimento al concetto di «democrazia paritaria»: invero, l'art. 2 prevede che la Commissione abbia il compito di valutare «lo stato di attuazione nella regione delle normative regionali, nazionali ed europee in materia di democrazia paritaria, pari opportunità e di contrasto ad ogni forma di discriminazione diretta o indiretta nei confronti delle persone», in uno alla

²⁸ Si tratta della l. reg. n. 6 del 15 aprile 2009 ("Istituzione del Centro per le pari opportunità e attuazione delle politiche di genere nella Regione Umbria"), modificata dalle ll. rr. nn. 4 del 30 marzo 2011; n. 7 del 4 aprile 2012 e n. 14 del 25 novembre 2016.

²⁹ Fra i compiti più importanti, il Centro fornisce indicazioni alla Regione ai fini della redazione dei documenti di programmazione generale e settoriale in tema di pari opportunità; vigila sull'applicazione delle leggi paritarie vigenti e presenta al Consiglio regionale e alla Giunta proposte per l'adeguamento della legislazione regionale alle politiche di genere; esprime «pareri obbligatori» sui progetti di legge regionale, sugli strumenti di programmazione, nonché sugli «atti di carattere generale che hanno incidenza nelle materie attinenti le politiche di genere, di competenza del Consiglio regionale e della Giunta, secondo le modalità stabilite nei regolamenti interni dei suddetti organi» (cfr. art. 5, l. reg. n. 6 del 15 aprile 2009).

³⁰ Art. 4, l. reg. n. 6 del 15 aprile 2009.

³¹ In argomento, cfr. A.S. DI GIROLAMO, *Il Consiglio Regionale. Organizzazione e funzionamento*, in M. Belletti, F. Mastragostino, L. Mezzetti (a cura di), *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Emilia-Romagna*, Torino, 2016, 95 ss.

³² Istitutiva della "Commissione regionale per la promozione di condizioni di piena parità tra donne e uomini", così come modificata dalla l. reg. n. 16 del 24 ottobre 2013. Dalla data di entrata in vigore della legge reg. n. 9 del 16 luglio 2015, la Commissione regionale *de qua* ha assunto la denominazione "Commissione per la parità e per i diritti delle persone" (cfr. art. 40).

promozione della componente femminile nelle nomine di competenza regionale. Quale organo consultivo della Regione, la stessa deve altresì esprimere pareri e formulare osservazioni e proposte alla Commissione assembleare referente su «progetti di legge e su proposte di atti di programmazione ad essa assegnati in sede consultiva, per gli aspetti di competenza, dal Presidente dell'Assemblea»³³.

Come già rilevato in precedenza³⁴, le regole sulla promozione delle pari opportunità contenute nello Statuto della Regione Basilicata risultano piuttosto scarse, limitandosi ad un generale rinvio alla legge elettorale regionale³⁵ in relazione alla presentazione delle candidature³⁶. Nonostante la presenza di una apposita Commissione³⁷ avente molteplici e dettagliati compiti sulla promozione della parità di genere³⁸ (in uno al pieno coinvolgimento dell'organo nelle politiche legislative regionali in materia), il territorio regionale continua a rispondere in termini eccessivamente negativi sul riequilibrio della rappresentanza nelle assemblee elettive, come dimostrato dalle recenti consultazioni elettorali³⁹.

³³ Art. 2, co. 2, legge reg. n. 8 del 15 luglio 2011.

³⁴ Cfr. Capitolo II, Sezione II del presente lavoro.

³⁵ Legge reg. n. 20 del 20 agosto 2018.

³⁶ Cfr. art. 25, co. 2, l. statutaria 17 novembre 2016, n. 1.

³⁷ Il riferimento è alla "Commissione regionale per le parità e le pari opportunità tra uomo e donna", istituita con legge reg. 26 novembre 1991, n. 27. Ai sensi dell'art. 3 della presente legge, la Commissione è composta da ventuno donne, scelte in ambito regionale, aventi specifica e comprovata competenza ed esperienza in materia di parità e di pari opportunità, e precisamente: da quattro donne in rappresentanza delle associazioni di donne costituite da almeno tre anni, di riconosciuta rappresentatività a livello regionale, che abbiano tra le finalità statutarie quella di perseguire la crescita culturale, politica e sociale della donna; da quattro donne in rappresentanza delle Organizzazioni sindacali dei lavoratori maggiormente rappresentative; da due donne in rappresentanza delle Organizzazioni Imprenditoriali; da due donne in rappresentanza della Cooperazione; da sei donne designate dal Consiglio Regionale; dalle Consigliere pari opportunità delle Province di Matera e Potenza; dalla Consigliera regionale di parità.

³⁸ Cfr. art. 2, legge reg. 26 novembre 1991, n. 27.

³⁹ Sul deludente rendimento della prima applicazione delle misure di riequilibrio di genere negli organi elettivi introdotte dal legislatore regionale, si rinvia alle considerazioni espresse al Capitolo II, Sezione II.

Piuttosto singolare risulta, invece, lo scenario concernente le Regioni Veneto, Molise, Liguria e Puglia, atteso che in ciascuno Statuto il legislatore non ha inserito alcun riferimento ad apposite Commissioni volte alla tutela delle pari opportunità, limitandosi piuttosto a richiamare soltanto il rispetto generale del principio (o le leggi regionali di riferimento per la definizione dei compiti e delle modalità di funzionamento degli organi preposti alla tutela dello stesso).

Nel caso della Puglia, l'art. 6 dello Statuto prevede che la Regione valorizza «la consultazione degli organismi di parità e pari opportunità istituiti con legge regionale ai sensi degli articoli 3 e 51 della Costituzione italiana». La legge regionale di riferimento è la n. 16 del 30 aprile 1990, istitutiva della «Commissione regionale per le pari opportunità tra uomo e donna in materia di lavoro», avente competenze, dunque, limitate in materia giuslavoristica.

Un caso analogo è riscontrabile in Liguria laddove, in uno alla genericità della formula rinvenibile nell'art. 2 dello Statuto⁴⁰, l'unica legge regionale istitutiva di un organo per il rispetto del principio in parola è la l. reg. n. 70 del 16 dicembre 1988, concernente la «Commissione per la realizzazione di pari opportunità tra uomo e donna in materia di lavoro», anch'essa con competenze limitate a tale materia⁴¹.

Lo Statuto della Regione Veneto si limita a formule di rito in tema di parità dei sessi⁴², demandando la disciplina della «Commis-

⁴⁰ Secondo cui «la Regione [...] assicura, con azioni positive, le pari opportunità in ogni campo, sulla base dei principi di pari diritti e pari trattamento tra le donne e gli uomini».

⁴¹ In argomento, cfr. M.E. BUCALO, *La garanzia delle pari opportunità nelle Regioni*, cit., 229 ss.; nonché V. GAFFURI, *La tutela dei diritti tra principi e obiettivi*, cit., 56 ss.

⁴² Si v. art. 6, lett. c), dello Statuto regionale, laddove sono indicati, come obiettivi delle politiche regionali, la valorizzazione delle differenze di genere e la rimozione di ogni ostacolo che impedisca la piena parità tra uomo e donna. Un generico richiamo all'equilibrio di genere è altresì presente in tema di consultazioni elettorali, laddove all'art. 34 è previsto che «[...] Al fine di conseguire l'equilibrio della rappresentanza dei sessi, la legge elettorale promuove condizioni di parità per l'accesso alle cariche elettive». In argomento, si v. L. LANZONI, *La legislazione per la realizzazione delle pari opportunità*, in P. Cavaleri, E. Gianfran-

sione regionale per la realizzazione delle pari opportunità tra uomo e donna” alla legge regionale n. 62 del 30 dicembre 1987. Come emerge dalla lettura dell’art. 2, la Commissione costituisce un organo consultivo della Regione, esprimendo pareri relativi allo stato di attuazione delle leggi che riguardano la condizione femminile, ed elaborando proposte legislative in materia di pari opportunità.

Il Molise dedica all’art. 6 del proprio Statuto poche righe in tema di parità di genere, sottolineando soltanto l’impegno della Regione per il rispetto di tale principio nel campo sociale, culturale, economico e politico⁴³. La disciplina delle funzioni assegnate alla “Commissione regionale per la parità e le pari opportunità” è demandata, anche in questo caso, ad una apposita legge regionale istitutiva dell’organo⁴⁴. Quest’ultimo esercita una funzione consultiva, e formula osservazioni e proposte sui progetti di legge, atti amministrativi e programmi regionali concernenti politiche di pari opportunità; nonché proposte di adeguamento della legislazione regionale ai principi costituzionali di parità ed uguaglianza e coordina le politiche sociali, economiche e culturali tese ad assicurare il rispetto della parità di genere⁴⁵.

Anche in riferimento alle Regioni a Statuto speciale, la tutela del principio in commento risulta affidata ad organi le cui funzioni non emergono dai rispettivi Statuti, bensì delineate da apposite leggi regionali.

Muovendo l’analisi dalla Regione Valle d’Aosta, nello Statuto

cesco (a cura di), *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Veneto*, Torino, 2016, 211 ss.

⁴³ La norma, infatti, si limita a stabilire che «La Regione opera per attuare la piena parità tra uomini e donne nella vita sociale, culturale ed economica. Promuove la parità di accesso tra donne e uomini alle cariche elettive».

⁴⁴ Legge regionale n. 23 del 13 aprile 2000 (modificata dalle ll. nn. 18 del 5 maggio 2005; n. 2 del 26 gennaio 2012; n. 8 del 4 maggio 2015 e, da ultimo, dalla legge n. 4 del 10 maggio 2019). La Commissione è composta da quattordici donne, che siano in possesso di «riconosciute esperienze di carattere scientifico, culturale, professionale, economico, politico e sindacale in riferimento ai compiti della Commissione, le cui candidature sono proposte anche dalle associazioni di volontariato e dalle associazioni degli imprenditori e dei lavoratori autonomi maggiormente rappresentative a livello regionale» (art. 3).

⁴⁵ Cfr. art. 2, l. reg. n. 23 del 13 aprile 2000.

emerge soltanto un debole richiamo alla parità di accesso alle consultazioni elettorali⁴⁶; mentre le funzioni affidate alla “Consulta regionale per le pari opportunità” sono disciplinate dalla legge regionale n. 53 del 23 dicembre 2009⁴⁷. La Commissione viene nominata dal Presidente del Consiglio regionale entro cinque mesi dalla data di insediamento del Consiglio, ed è composta da ventitré membri⁴⁸. Tra le funzioni più importanti, si segnala il parere obbligatorio concernente i progetti di legge in tema di pari opportunità, da trasmettere al Consiglio entro trenta giorni dalla relativa richiesta⁴⁹.

Anche nello Statuto della Regione Friuli-Venezia Giulia viene menzionato l’equilibrio dei sessi soltanto in relazione all’accesso al-

⁴⁶ Cfr. art. 15, legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 4.

⁴⁷ Rubricata “Disposizioni in materia di Consulta regionale per le pari opportunità e di consigliere/a regionale di parità”. Le funzioni dell’organo sono delineate all’art. 6, tra le quali si segnalano, in particolare, la formulazione di pareri su progetti di legge concernenti l’adeguamento della legislazione regionale ai principi costituzionali di parità ed uguaglianza di genere; nonché la raccolta, l’analisi e l’elaborazione di dati allo scopo di verificare lo stato di attuazione delle politiche di pari opportunità nei vari settori della vita politica, economica e sociale; sensibilizzazione dei partiti, movimenti e gruppi politici verso la problematica del riequilibrio di genere, affinché vengano adottate tutte le misure che favoriscano una rappresentanza equilibrata nei loro organismi decisionali; attività di informazione e consulenza per le donne, in particolare promuovendo iniziative volte a migliorare il funzionamento e l’utilizzazione dei servizi sociali, segnalando altresì agli organi competenti situazioni di disuguaglianza, di discriminazione e di violenza.

⁴⁸ In particolare, la composizione dell’organo prevede l’inserimento del consigliere regionale di parità; tre consiglieri regionali eletti dal Consiglio regionale; cinque componenti designate dal Consiglio permanente degli enti locali e scelte fra le donne elette negli enti locali della Regione, rispettando la proporzione fra le elette nelle assemblee e negli organi esecutivi degli enti stessi; e quattordici donne rappresentative delle associazioni e dei gruppi femminili che abbiano un’effettiva rappresentatività a livello regionale.

⁴⁹ Ai sensi dell’art. 11 della citata legge reg. n. 53 del 2009 la Consulta, entro il 31 gennaio di ogni anno, deve altresì trasmettere al Presidente della Regione e al Presidente del Consiglio regionale un rapporto annuale sullo stato di attuazione delle politiche di pari opportunità adottate, accompagnato da una relazione sull’attività svolta. Inoltre, entro il 30 settembre di ogni anno, la stessa è tenuta ad inviare al Presidente del Consiglio regionale un programma di attività da attuare nell’anno successivo (con la previsione della relativa spesa), che sarà esaminato ed approvato dall’Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale entro il 31 dicembre.

le consultazioni elettorali⁵⁰, mancando pertanto uno specifico riferimento al principio delle pari opportunità. Sul tema, è intervenuta la l. reg. n. 23 del 21 maggio 1990⁵¹ che ha istituito, quale organo consultivo del Consiglio e della Giunta regionale, la “Commissione regionale per le pari opportunità fra uomini e donne”⁵², con il compito di: *a)* promuovere indagini conoscitive e ricerche sugli aspetti più rilevanti della condizione della donna nella Regione⁵³; *b)* formulare proposte per orientare l’attività legislativa ed amministrativa dell’Ente sulla tutela delle pari opportunità; *c)* presentare al Consiglio regionale osservazioni sui progetti di legge che incidano sulla condizione femminile; *d)* esprimere parere obbligatorio sugli strumenti di programmazione generale o settoriale della Regione, sugli atti a carattere regolamentare, nonché sui piani di riparto della spesa che siano considerati dalla Giunta regionale di rilevanza diretta per la condizione femminile⁵⁴; *e)* favorire e promuovere la presenza delle donne nelle nomine di competenza della Regione⁵⁵.

La Provincia autonoma di Trento, con legge prov. n. 13 del 18 giugno 2012, ha abrogato la precedente legge provinciale n. 41 del

⁵⁰ Cfr. art. 12, legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1 (così come modificata dal d.l. n. 34 del 30 aprile 2019, convertito con modificazioni dalla legge n. 58 del 28 giugno 2019).

⁵¹ Così come modificata dalla legge reg. n. 17 del 24 maggio 2004.

⁵² La Commissione è composta dal Consigliere per l’attuazione del principio di parità di trattamento e da quattordici commissari esponenti di associazioni, movimenti e culture del mondo femminile che abbiano riconosciuta esperienza della condizione femminile. Per quanto riguarda le modalità di nomina, dieci commissari vengono nominati dal Presidente della Giunta regionale (sulla base delle candidature richieste dallo stesso alle associazioni e movimenti delle donne di riconosciuta rappresentatività regionale, alle organizzazioni regionali degli imprenditori e imprenditrici e dei lavoratori e lavoratrici dipendenti e autonome maggiormente rappresentative); quattro commissari vengono eletti dal Consiglio regionale sulla base di una specifica esperienza e competenza acquisita rispettivamente nei settori dell’assistenza sociale, della sanità, della tutela dell’ambiente, dell’economia e del lavoro, della cultura e dell’informazione, dell’istruzione e della formazione professionale (cfr. art. 4, l. reg. n. 23 del 1990).

⁵³ Tale indagine coinvolge anche la condizione delle donne immigrate.

⁵⁴ Rispetto ai precedenti contesti analizzati, tuttavia, il parere obbligatorio espresso dalla Commissione non coinvolge le proposte di legge.

⁵⁵ Art. 2, l. reg. n. 23 del 1990.

10 dicembre 1993⁵⁶, istitutiva della “Commissione provinciale per le pari opportunità”, rimodulandone i relativi compiti. La Commissione⁵⁷ rappresenta un organo consultivo della Giunta provinciale e del Consiglio provinciale, e resta in carica per tutta la durata della legislatura, svolgendo molteplici funzioni. Tra queste si ricordano, in particolare, la formulazione di pareri (tuttavia non obbligatori, a differenza delle singole articolazioni regionali analizzate in precedenza) sui disegni di legge che possano determinare qualche effetto sull’equilibrio di genere; attività di monitoraggio e controllo sull’andamento delle politiche delle pari opportunità nella Regione (in uno alla verifica del rispetto dell’equilibrio di genere in relazione alle nomine e le designazioni di competenza del Consiglio provinciale, della Provincia, dei suoi enti pubblici strumentali e degli enti locali); infine, verifica lo stato di applicazione della normativa in materia di pari opportunità, formulando proposte per adeguare la normativa provinciale agli obiettivi di parità di trattamento.

La Provincia autonoma di Bolzano ha disciplinato le funzioni della “Commissione provinciale per le pari opportunità delle donne” con legge provinciale n. 5 dell’8 marzo 2010. La stessa costituisce un organo consultivo della Giunta provinciale e si compone di quindici donne, le cui funzioni sono elencate all’art. 20 della legge testé richiamata, fra le quali si segnalano i pareri (anche in questo caso non obbligatori) su disegni di legge e proposte di regolamenti provinciali che incidano sulle pari opportunità, al fine di orientare l’attività della Giunta verso il raggiungimento della parificazione tra generi e, al medesimo fine, elabora annualmente un piano di attività nei limiti del bilancio assegnato.

⁵⁶ Rubricata “Interventi per la realizzazione delle pari opportunità tra uomo e donna”.

⁵⁷ Ai sensi dell’art. 14 della legge prov. n. 13 del 2012, la Commissione è composta da sei componenti designati dal Consiglio provinciale; sei componenti designati dalle associazioni (aventi sede nella provincia di Trento) che hanno come fine statutario la promozione delle pari opportunità di genere; un rappresentante delle organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative a livello provinciale dei lavoratori; un rappresentante delle organizzazioni dei datori di lavoro; due esperti in materia di pari opportunità individuati dal Consiglio provinciale in ambito accademico.

Il caso siciliano è sicuramente uno dei più interessanti. Fatta eccezione per qualche sommaria indicazione rinvenibile nello Statuto in tema di parità di accesso alle consultazioni elettorali⁵⁸, l'istituzione della "Commissione regionale per la promozione di condizioni di pari opportunità tra uomo e donna nella Regione" è avvenuta soltanto di recente, attraverso la l. reg. n. 51 del 19 settembre 2012. A tale organo (con sede presso la Presidenza della Regione) sono assegnate funzioni consultive nei confronti dell'Assemblea regionale siciliana e del Governo della Regione, ed è composto da nove consiglieri provinciali di parità, dalla consigliera regionale di parità e da tre donne nominate dal Presidente della Regione in possesso di riconosciute esperienze di carattere scientifico, culturale, professionale, economico e politico in tema di parità di genere⁵⁹. Le funzioni e i compiti della Commissione sono disciplinati dall'art. 2 della suindicata legge regionale e, anche in questo caso, i pareri formulati dall'organo sui provvedimenti e programmi regionali in tema di pari opportunità non sono obbligatori⁶⁰.

Tuttavia, decorsi trenta giorni dalla data di entrata in vigore della legge n. 51 del 2012, contrariamente a quanto stabilito dall'art. 8 della stessa, non è stata istituita alcuna Commissione. Ad oggi, pertanto, le funzioni ed i compiti in tema di pari opportunità sono af-

⁵⁸ Cfr. art. 3, co. 1, Statuto speciale della Regione Siciliana.

⁵⁹ Art. 1, co. 2 e art. 3, co. 1, l. reg. n. 51 del 19 settembre 2012.

⁶⁰ Come testimonia il dato letterale della disposizione normativa di riferimento, secondo cui «La Commissione [...] *può esprimere* parere su provvedimenti e programmi regionali che abbiano specifica rilevanza per la condizione femminile» (corsivo non testuale). Fra gli ulteriori compiti della Commissione, la stessa esprime proposte ed elabora progetti di intervento regionale e locale per il raggiungimento delle pari opportunità; valuta lo stato di attuazione, nella Regione, delle leggi statali e regionali nei riguardi della condizione femminile; segnala all'Assemblea regionale siciliana eventuali proposte di adeguamento della legislazione al principio di parità tra uomo e donna; può formulare osservazioni e proposte nelle varie fasi di svolgimento del procedimento di approvazione di atti legislativi ed amministrativi; riferisce sull'applicazione, da parte di soggetti pubblici e privati, delle leggi relative alla parità tra uomo e donna, soprattutto in materia di lavoro femminile; promuove un'adeguata presenza femminile nelle istituzioni (cfr. art. 2, cc. 2 e 3, l. reg. n. 51 del 19 settembre 2012).

fidati al Dipartimento regionale della Famiglia e delle Politiche sociali, così come sancito dal D.P. n. 12 del 14 giugno 2016.

Per quanto riguarda la Regione Sardegna, anche in questo caso lo Statuto tace sulle pari opportunità, imponendo soltanto «condizioni di parità nell'accesso alla carica di consigliere regionale»⁶¹. L'istituzione della Commissione pari opportunità⁶² è avvenuta, invece, con legge regionale n. 39 del 13 giugno 1989: trattasi, pertanto, della prima Regione a Statuto speciale ad aver istituito un organo per il rispetto del principio in parola⁶³.

La composizione della stessa, ai sensi dell'art. 3 della legge citata, è interamente elettiva ed è composta da venti donne, elette dal Consiglio regionale fra quelle personalità che abbiano maturato «riconosciute esperienze di carattere scientifico, culturale, professionale, economico e politico» in tema di parità di genere, e resta in carica per tre anni. A differenza dei casi precedentemente analizzati, il legislatore ha previsto un ruolo di rilievo della Commissione in relazione all'attività legislativa regionale: difatti, come emerge dal co. 3 dell'art. 2 della citata legge n. 39 del 1989, è compito della

⁶¹ Cfr. art. 16, legge cost. 26 febbraio 1948, n. 3 ("Statuto speciale per la Sardegna"), così come modificato dalla legge 7 febbraio 2013, n. 3.

⁶² Tale organo esprime pareri sulle iniziative legislative e su progetti ed atti amministrativi che investano la condizione femminile; formula proposte di adeguamento della legislazione regionale per la rimozione di ogni forma di discriminazione nei confronti delle donne in materia di diritti civili, scuola, formazione professionale, lavoro, famiglia, sanità, assistenza e servizi sociali; vigila sull'applicazione, da parte di soggetti pubblici e privati, delle leggi relative alla parità tra uomo e donna; promuove forme di collaborazione con gli Ispettorati provinciali e regionali del lavoro al fine di acquisire elementi conoscitivi in ordine all'applicazione effettiva delle normative di parità in materia di lavoro.

⁶³ È opportuno ricordare altresì che, con l. reg. n. 20 del 3 novembre 2000, è stata istituita la "Consulta delle elette della Sardegna", con sede presso il Consiglio regionale. Le funzioni svolte dalla stessa sono disciplinate dall'art. 2, e possono così riassumersi: *a)* promuovere iniziative volte ad incrementare il numero delle elette, al fine di accrescere il contributo delle donne alla definizione dei principi che regolano i rapporti all'interno della società; *b)* promuovere il coinvolgimento della componente femminile eletta in tutte le iniziative locali, nazionali ed europee che si svolgono in Sardegna; *c)* favorire la presenza femminile negli organismi ove le relative nomine sono di competenza delle assemblee.

Giunta regionale «consulta[re] preventivamente la Commissione, anche su richiesta della stessa, sui disegni di legge e sugli atti deliberativi» che investono la condizione femminile.

Come accennato in precedenza⁶⁴, la l. cost. n. 2 del 2001 ha attribuito alle Autonomie speciali competenza legislativa in relazione alla disciplina del proprio sistema elettorale.

Pur essendo, sotto alcuni aspetti, profondamente diverse, le disposizioni di stampo paritario adottate da ognuna delle cinque Regioni considerate contengono vincoli concernenti la presentazione delle liste⁶⁵. In particolare, la Regione Sardegna – con legge reg. statutaria n. 1 del 20 marzo 2018 – ha modificato il vigente impianto elettorale⁶⁶, sostituendo al meccanismo delle quote di lista⁶⁷ la regola della doppia preferenza di genere⁶⁸. Come testimoniano i dati relativi alle consultazioni elettorali regionali più recenti, tale modifica sembra aver favorito (seppur non esageratamente) un incremento della percentuale femminile eletta⁶⁹.

⁶⁴ Cfr. Capitolo I, 18 ss.

⁶⁵ Le Regioni Valle d'Aosta e Friuli-Venezia Giulia prevedono, per la formulazione delle liste, un limite di rappresentanza dello stesso genere rispettivamente pari al 20% e al 60% (la seconda prevede altresì, come la Regione Siciliana, l'obbligo di presentazione dei candidati in ordine alternato di genere). Prima dell'intervento di modifica del 2018, la Regione Autonoma della Sardegna prevedeva che in ogni lista ciascun genere non potesse essere rappresentato in misura superiore ai 2/3 dei candidati (tale quota è tuttora prevista, invece, dalle Province autonome di Trento e Bolzano e dalla Regione Siciliana).

⁶⁶ Legge reg. statutaria n. 1 del 12 novembre 2013.

⁶⁷ *Ivi*, art. 4, co. 4: «In ciascuna lista circoscrizionale, a pena di esclusione, ciascuno dei due generi non può essere rappresentato in misura superiore a due terzi dei candidati; si arrotonda all'unità superiore se dal calcolo dei due terzi consegue un numero decimale».

⁶⁸ *Ivi*, art. 9, co. 4, così come modificato dall'art. 2, co. 1, legge reg. statutaria n. 1 del 20 marzo 2018.

⁶⁹ Nel 2014, infatti, la compagine consiliare regionale era composta da appena quattro donne su sessanta consiglieri. Con l'inserimento dell'incisivo meccanismo di matrice campana, all'esito delle consultazioni regionali svoltesi il 24 febbraio 2019 sono state elette otto donne su sessanta consiglieri e, quindi, soltanto quattro in più rispetto alla precedente tornata elettorale. Evidenzia compiutamente le criticità relative al rendimento del meccanismo paritario introdotto nel contesto re-

Gli scenari registrati nelle altre Regioni ad autonomia differenziata nemmeno sembrano del tutto positivi, connotati da un marcato disequilibrio di genere negli organi elettivi⁷⁰.

Non può essere trascurata, ai fini della presente indagine, nemmeno l'importanza assunta dai provvedimenti di nomina degli esecutivi regionali, troppo spesso lesivi delle pari opportunità. Per tale ordine di motivi, assume particolare interesse l'analisi del ruolo del giudice amministrativo in *subiecta materia*, chiamato a pronunciarsi in più occasioni al fine di assicurare il rispetto dei vincoli paritari contenuti negli Statuti regionali.

2. Il vincolo alla promozione delle pari opportunità nella formazione degli esecutivi regionali: il contributo del giudice amministrativo

Un significativo contributo a sostegno del riequilibrio di genere nella rappresentanza politica è stato apportato, come noto, dal giudice amministrativo, attraverso una serie di pronunce tese a dichiarare l'illegittimità delle cd. "Giunte monogenere", che hanno caratterizzato per lungo tempo gli organi elettivi degli enti locali e regionali.

A fronte dell'evolversi del quadro normativo – in uno alla progressiva stratificazione di orientamenti della Consulta in materia – il tema sicuramente non è stato di semplice risoluzione per il giudice, sia per i delicati profili politici, da una parte, e di interessi organizzati, dall'altra, su cui inevitabilmente esso incide.

Preme rilevare sin da subito che, nella maggior parte dei casi, la giurisprudenza amministrativa si è espressa quasi sempre a favore del riequilibrio dei sessi negli organi elettivi, ma non sono mancate

regionale in analisi S. CECCHINI, *La democrazia paritaria e le elezioni regionali in Sardegna del 24 febbraio 2019*, cit.

⁷⁰ In Valle d'Aosta il Consiglio regionale è composto da otto donne su trentacinque consiglieri, e in Friuli-Venezia Giulia da sette donne su quarantanove. Analoghe criticità sono rinvenibili nella Regione Siciliana (ove, su settanta membri, in Consiglio siedono appena quattordici donne) e in Trentino-Alto Adige (sedici donne su settanta consiglieri).

pronunce di segno opposto, che hanno suscitato l'attenzione della dottrina⁷¹.

Il primo caso che in questa sede si evidenzia concerne l'impugnativa proposta, all'esito delle operazioni elettorali relative alle consultazioni regionali del 2010 svoltesi in Lombardia, dalle Associazioni "Articolo 51 – Laboratorio di democrazia paritaria" e "DonneInQuota" avverso il provvedimento presidenziale di nomina della Giunta, quest'ultima composta – in palese violazione di quanto stabilito all'art. 11, co. 1, dello Statuto regionale – da quindici uomini e una sola donna⁷².

Come rilevato nelle pagine che precedono, il riferimento esplicito al concetto di «democrazia paritaria» emergente dal testo della disposizione citata (in uno all'inserimento di quest'ultima nel Titolo I dello Statuto relativo ai "Principi generali"), ha reso del tutto inaspettato il rigetto del ricorso da parte dei giudici di primo grado⁷³.

⁷¹ In argomento, *ex aliis*, A. AMATO, *Focus sulla giurisprudenza amministrativa in materia di pari opportunità nell'accesso agli uffici pubblici e alle cariche elettive*, in *Le Istituzioni del federalismo*, n. 4/2011, 913 ss.; F. COVINO, *La natura prescrittiva del principio del riequilibrio dei sessi nella rappresentanza politica*, in *Rivista AIC*, n. 3/2012, 3; S. LEONE, *L'equilibrio di genere negli organi politici*, cit., 112 ss.; A. APOSTOLI, *La parità di genere nel campo "minato" della rappresentanza politica*, cit., 21.

⁷² La disposizione di riferimento, infatti, prevede che «La Regione riconosce, valorizza e garantisce le pari opportunità tra uomini e donne in ogni campo, adottando programmi, leggi, azioni positive e iniziative atte a garantire e promuovere la democrazia paritaria nella vita sociale, culturale, economica e politica».

⁷³ T.A.R. Lombardia, Milano, I, 4 febbraio 2011, n. 354. Le motivazioni adottate in tale occasione dal giudice di prime cure risultavano, peraltro, piuttosto sterili, rilevando genericamente che «[...] in considerazione dello stadio in cui versa attualmente il processo di promozione dell'effettiva democrazia paritaria tra uomini e donne nell'accesso agli uffici pubblici ed alla luce del quadro normativo allo stato vigente, non [può] pervenirsi a una dichiarazione di illegittimità della formazione della Giunta regionale siccome composta da un solo assessore di sesso femminile. [...] Nella consapevolezza che il processo di promozione dell'equilibrio tra i sessi nella rappresentanza politica è, allo stato, *solo appena avviato*, il ricorso deve essere respinto» (corsivo aggiunto). Il riferimento concerneva la modifica (intervenuta a ridosso delle operazioni elettorali) dell'art. 1 del d. lgs. 11 aprile 2006, n. 198, così come sostituito dall'art. 1, co. 1, lett. b) d.lgs. 25 gennaio 2010, n. 5, secondo il quale «[...] L'obiettivo della parità di trattamento e di op-

Il giudizio è proseguito innanzi al Consiglio di Stato che, con sent. n. 3670 del 21 giugno 2012, ha dichiarato illegittima la Giunta nominata *ratione temporis* per contrasto con i vincoli contenuti nello Statuto regionale⁷⁴.

La vicenda legata al T.A.R. Lombardia, tuttavia, non risulta affatto isolata: invero, negli anni si sono registrate molteplici impugnazioni avverso decreti di nomina di esecutivi caratterizzati da un numero esiguo di donne, che tuttavia non sono state accolte dai giudici. Complice di questa stortura la lacunosità o, per meglio dire, l'ambiguità sottesa – nella maggior parte dei casi – ai vincoli di riequilibrio della rappresentanza rinvenibili nella maggior parte degli Statuti comunali e regionali, troppo spesso generici ed imprecisi⁷⁵.

portunità tra donne e uomini deve essere tenuto presente nella formulazione e attuazione, a tutti i livelli e ad opera di tutti gli attori, di leggi, regolamenti, atti amministrativi, politiche e attività».

⁷⁴ Nello specifico, il Consiglio di Stato ha rilevato che siffatta composizione della Giunta si ponesse in contrasto con l'art. 11, co. 3, dello Statuto, che impone alla Regione «una specifica “azione positiva per obiettivo legale”, intesa come misura volta al perseguimento di uno specifico risultato (nel caso di “riequilibrio”) conformato ad un interesse considerato dalla legge nonché da fonti superiori di cui essa risulti espressione attuativa (nella specie: uguaglianza, o sostanziale approssimazione ad essa, di uomini e donne nelle posizioni di Governo regionale)». Per il Supremo Consesso, pertanto, la violazione di tale vincolo avrebbe determinato, necessariamente, «[...] l'illegittimità della o delle nomine, [...] atteso che la nomina di un solo assessore di genere femminile contrasta con il vincolo di attuare la suddetta azione positiva per assicurare il rispetto del principio di una equilibrata presenza di donne e uomini nei componenti della Giunta; equilibrata presenza che non può certo esser assicurata dalla presenza di un solo assessore donna». In argomento, cfr. M. D'AMICO, *La rappresentanza di genere nelle Istituzioni. Strumenti di riequilibrio*, cit.

⁷⁵ Cfr. T.A.R. Puglia, Lecce, ord. 18 novembre 2009, n. 859, ove i giudici hanno dichiarato la legittimità della Giunta nominata dal Presidente della Provincia composta da una sola personalità appartenente al genere femminile, stabilendo che «la previsione dell'art. 48 dello Statuto provinciale [...] si limita ad assicurare la presenza di assessori di entrambi i sessi all'interno della Giunta, senza peraltro prevedere particolari quote determinate sotto l'aspetto quantitativo; si tratta, quindi di una disposizione che approccia la problematica solo sotto il profilo qualitativo e non sotto il diverso aspetto della previsione di precise quote proporzionali di

Tuttavia, tale problematica è stata successivamente superata dal giudice amministrativo, che ha imposto una precisa lettura da attribuire alle previsioni statutarie di natura paritaria: invero, con la decisione n. 3938 del 24 luglio 2014, il Consiglio di Stato ha riformato la sentenza n. 338 del 2013 del T.A.R. Umbria, ove era stata dichiarata legittima la Giunta “monogenere” nominata dal Sindaco del Comune di Assisi. Nella decisione di primo grado i giudici, attraverso un abile gioco interpretativo del testo dell’art. 30 dello Statuto comunale, avevano rilevato che «la norma statutaria, disponendo che nella composizione della Giunta sia assicurata, *di norma* (vale a dire, *di regola*), la presenza di ambo i sessi, pone un limite conformativo, seppure *elastico*, alla composizione della Giunta», consentendo pertanto alla «discrezionalità politica» di effettuare la valutazione tra i soli candidati ed esponenti politici, e non anche «nel più vasto ambito della società civile»⁷⁶.

Secondo il Supremo Consesso, tuttavia, una diversa intensità semantica, ma anche giuridica, da attribuire alla previsione statutaria richiamata, avrebbe consentito di imporre un «tendenziale equilibrio dei generi nella composizione della Giunta». Conseguentemente, ad avviso del Collegio, era compito del Sindaco «garantire l’effettiva parità dei generi» in osservanza a quanto previsto dalla

assessori di sesso maschile e femminile» (corsivo aggiunto); nonché T.A.R. Marche, Ancona, I, sent. n. 81 del 27 gennaio 2012, concernente l’impugnativa proposta avverso il decreto di nomina della Giunta del Sindaco di Mondolfo atteso che, in netta antitesi con quanto stabilito dall’art. 31 dello Statuto comunale, non vi era presente alcuna donna. In tale occasione i giudici hanno ritenuto legittimo l’operato del Sindaco, in quanto non risultava che vi fossero «soggetti di sesso femminile che, nei partiti e movimenti che sostengono il Sindaco, ricoprono ruoli di preminenza o che comunque, in seno alla comunità di Mondolfo, si contraddistinguono per un particolare impegno nei settori di competenza dei vari assessorati (il sociale, la cultura, etc.)». Per un approfondimento, cfr. S. LEONE, *L’equilibrio di genere negli organi politici*, cit., 113 ss. e, più di recente, G. MAESTRI, *L’ordinamento costituzionale italiano alla prova della democrazia paritaria*, cit., 316 ss.

⁷⁶ T.A.R. Umbria, Perugia, I, sent. n. 338 del 20 giugno 2013, punto 3 della motivazione (corsivo non testuale).

disposizione in commento, essendo la stessa «attuativa di una garanzia costituzionale»⁷⁷.

La decisione in commento è intervenuta a seguito dell'approvazione, sul finire della XVI legislatura, della legge 23 novembre 2012, n. 215, recante "Disposizioni per promuovere il riequilibrio delle rappresentanze di genere nei consigli e nelle giunte degli enti locali e nei consigli regionali". Detta legge ha provveduto a ridefinire sia il procedimento elettorale concernente i Comuni (si v. art. 2), riservando ad entrambi i sessi almeno un terzo delle candidature ed introducendo il meccanismo della doppia preferenza di genere⁷⁸;

⁷⁷ Cfr. *in terminis* C.d.S., V, sent. n. 3938 del 24 luglio 2014, ove il Supremo Consesso ha rilevato altresì che «[...] non sono accoglibili tesi ermeneutiche riduttive di tale vincolo, poiché la regola generale, che impone l'art. 30 dello Statuto, come citato, non è una regola opzionale, che può essere disattesa per ragioni di carattere politico, ma è un vincolo specifico di rilievo costituzionale che ammette deroghe soltanto in via eccezionale».

⁷⁸ Nel dettaglio, la legge in parola, per le elezioni dei Consigli comunali (nel caso in cui si tratti di un Comune superiore a 5000 abitanti), ai fini del rispetto dell'equilibrio di genere, prevede – in uno al vincolo della doppia preferenza di genere – che nelle liste dei candidati nessuno dei due sessi possa essere rappresentato in misura superiore a due terzi (cd. quota di lista). In caso di violazione delle disposizioni sulla quota di lista, è previsto un meccanismo sanzionatorio differenziato, a seconda che il Comune superi o meno i 15.000 abitanti. In particolare, nei Comuni con popolazione superiore a 15.000 abitanti, la Commissione elettorale provvede a cancellare (fino ad assicurare il rispetto della quota) i candidati del genere più rappresentato, partendo dall'ultimo. Nel caso in cui, a seguito di siffatta cancellazione, la lista dovesse essere composta da un numero di candidati inferiore a quello prescritto dalla legge, la stessa decade. Nei Comuni con popolazione compresa fra 5.000 e 15.000 abitanti, invece, il procedimento è pressoché simile, ma la riduzione della lista a seguito della cancellazione dei candidati del genere sovrarappresentato non può tuttavia determinare la decadenza della lista. Per i Comuni con popolazione inferiore a 15.000 abitanti, è previsto che nelle liste dei candidati sia assicurata la rappresentanza di entrambi i sessi (anche se non è prevista alcuna sanzione in caso di inosservanza), e per i Comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti non si applica la quota di lista. Per un commento, si v. S. LEONE, *Sulla conformazione delle Giunte degli Enti locali al canone delle pari opportunità: alcune riflessioni alla luce delle innovazioni legislative e della giurisprudenza più recente*, in *www.forumcostituzionale.it*, 8 gennaio 2015, 4 ss.; nonché L. MACCARONE, *Misura minima e composizione "equilibrata" delle giunte locali dopo la legge n. 215 del 2012*, cit., 14 ss.

sia l'art. 6, co. 3, del T.U.E.L., novellato nel senso che gli Statuti debbano «garantire» – e non più soltanto «promuovere»⁷⁹ – la «presenza di entrambi i sessi nelle Giunte» (cfr. art. 1, co. 1), disponendo altresì l'obbligo, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della stessa, per gli enti locali di adeguare i propri Statuti e regolamenti alle indicazioni ivi contenute (art. 1, co. 2)⁸⁰.

Ad ogni modo, il mutamento dello scenario legislativo di riferimento⁸¹ e il contributo apportato dalla giurisprudenza sul tema

⁷⁹ L'art 6, comma 3, del T.U.E.L. (d.lgs. 19 agosto 2000, n. 267), nella formulazione antecedente al 26 dicembre 2012, stabiliva che «gli statuti comunali e provinciali stabiliscono norme per assicurare condizioni di pari opportunità tra uomo e donna ai sensi della legge 10 aprile 1991, n. 125, e per promuovere la presenza di entrambi i sessi nelle giunte e negli organi collegiali non elettivi del comune e della provincia, nonché degli enti, aziende ed istituzioni da essi dipendenti».

⁸⁰ Per quel che concerne il rendimento di siffatte modifiche, rispetto ai dati registrati fino al 2011, l'incremento del genere femminile nelle assemblee degli enti locali è stato notevole: invero, dal 2013 ad oggi, la percentuale femminile eletta non ha mai raggiunto un valore inferiore al 30% (contro il 19% relativo al periodo antecedente all'entrata in vigore della legge n. 215 del 2012). Anche per i Comuni minori vi è stato un (seppur lieve) aumento, atteso che la percentuale femminile è aumentata del 4% rispetto al 2009, consolidandosi intorno al 27%. Ad oggi, pertanto, la presenza “rosa” negli organi elettivi degli enti locali è pari al 33,6% per i Comuni con popolazione fino a 15.000 abitanti; mentre in riferimento ai Comuni con più di 15.000 abitanti, la percentuale femminile è del 31,4%. La carica di Sindaco, invece, è rivestita dal 14,4% delle donne. Fonte: *Dossier del Servizio Studi della Camera dei deputati*, Documentazione e ricerche, n. 62 – 5 marzo 2020, *Legislazione e politiche di genere*, disponibile al seguente link: http://documenti.camera.it/leg18/dossier/pdf/ID0007.pdf?_1587717040427; nonché il report pubblicato da Openpolis (attraverso dati messi a disposizione da AGI, dal Dipartimento per le riforme istituzionali della Presidenza del Consiglio dei Ministri e dall'IRPPS), disponibile on-line: <https://www.openpolis.it/wp-content/uploads/2018/12/Trova-lintrusa-2018.pdf>.

⁸¹ Nella cornice legislativa ivi delineata, un doveroso cenno merita la legge 7 aprile 2014, n. 56, recante “Disposizioni sulle Città metropolitane, sulle Province, sulle unioni e fusioni di Comuni”: la stessa, all'art. 1, co. 137, ha stabilito che nelle Giunte dei comuni con popolazione superiore ai 3.000 abitanti nessuno dei due sessi possa essere rappresentato in misura inferiore al 40%, con arrotondamento aritmetico (sono esclusi dall'applicazione della norma i Comuni con popolazione inferiore ai 3000 abitanti, per i quali valgono le regole contenute nell'articolo 46, co. 2, del d.lgs. n. 267/2000, così come modificato dall'articolo 2, co. 1, lettera b),

sembra aver inciso soltanto parzialmente sul riequilibrio di genere nelle assemblee elettive. A ben vedere, infatti, se da una parte l'equilibrio (almeno numerico) di genere negli organi elettivi locali può considerarsi – ad oggi – accettabile, difficilmente alla componente di sesso femminile viene attribuito un ruolo di rilievo all'interno degli esecutivi, come dimostrato dal ricorrente disequilibrio di genere degli assessorati, che vede raramente le donne impegnate a ricoprirne i principali. La circostanza non è sfuggita al giudice amministrativo rilevando, in diverse occasioni, 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»⁸², e che nei provvedimenti di nomina della Giunta perde consistenza il rilievo

della legge n. 215/2012). Per i Consigli metropolitani ed i Consigli provinciali, invece, è previsto un meccanismo di elezione parzialmente diverso. Invero, l'art. 1 della legge in commento, rispettivamente ai commi 27 e 71 prevede, per favorire l'equilibrio di genere, che «Nelle liste nessuno dei due sessi può essere rappresentato in misura superiore al 60 per cento del numero dei candidati, con arrotondamento all'unità superiore qualora il numero dei candidati del sesso meno rappresentato contenga una cifra decimale inferiore a 50 centesimi». In caso contrario l'ufficio elettorale, procedendo dall'ultimo della lista, provvede a cancellare i nomi dei candidati appartenenti al sesso più rappresentato. Se all'esito di siffatta cancellazione la lista contiene un numero di candidati inferiore a quello prescritto dalla legge, la stessa è considerata inammissibile. Una importante differenza con la legge n. 215 del 2012 è che non è previsto il meccanismo della doppia preferenza di genere: difatti, l'elezione di siffatti organi avviene attraverso l'espressione di un voto di preferenza e la ponderazione del voto, da effettuare in base ad un indice rapportato alla popolazione complessiva della fascia demografica di appartenenza del Comune. Non è stata introdotta la doppia preferenza di genere in quanto incompatibile con il sistema del voto ponderato. Per una compiuta rassegna sulla giurisprudenza amministrativa successiva all'entrata in vigore della legge, si v. A. APOSTOLI, *La parità di genere nel campo "minato" della rappresentanza politica*, cit., 30, spec. nt. 72.

⁸² Cfr. *in terminis* T.A.R. Lazio, Roma, II, sent. n. 6673 del 25 luglio 2011 (corsivo aggiunto).

secondo il quale debba essere privilegiato «il dato politico rispetto a quello tecnico»⁸³.

Tuttavia, in relazione al profilo ivi evidenziato, il T.A.R. Lombardia si è pronunciato, nuovamente, in termini opposti rispetto all'orientamento delineato dagli altri Tribunali amministrativi regionali: invero, in riferimento alle consultazioni elettorali del 2018, con sent. n. 731 del 2 aprile 2019, i giudici hanno rigettato il ricorso proposto dalle Associazioni “Articolo 51 – Laboratorio di democrazia paritaria” e “DonneInQuota” avverso il provvedimento di nomina della Giunta regionale, composta da undici uomini e cinque donne (con funzioni senza portafoglio attribuite alla maggior parte delle stesse). In tale occasione, il T.A.R. – pur riconoscendo che l'ampiezza della discrezionalità del Presidente relativa all'individuazione dei componenti dell'esecutivo regionale dovesse essere «temperata» dalla necessità di assicurare il rispetto dei principi paritari desumibili dagli artt. 51 e 117 della Carta – ha sottolineato la natura «elastica» e «programmatica» di siffatto vincolo. Sulla scia di tali premesse, a parere dei giudici, le scelte del Presidente neoeletto relative all'esecutivo regionale risultavano pienamente aderenti ai canoni di ragionevolezza e proporzionalità, atteso che la percentuale delle personalità femminili in Giunta aveva raggiunto un valore «apprezzabile» (pari al 30%), e che la «*qualitas* delle funzioni e delle deleghe affidati alle donne» involgeva «profili assai rilevanti e socialmente delicati (formazione e lavoro, infrastrutture e opere pubbliche, politiche per la famiglia e pari opportunità, sport e giovani, turismo e moda)», determinando così un pieno equilibrio tra «dato quantitativo e qualitativo»⁸⁴.

Un profilo di rimarchevole interesse in relazione alla vicenda *de qua* emerge dal richiamo, effettuato dai giudici di primo grado, relativo alla natura «elastica e programmatica» del vincolo di riequilibrio della rappresentanza contenuto nello Statuto lombardo in relazione (anche) alla distribuzione delle funzioni assegnate agli eletti

⁸³ T.A.R. Campania, Napoli, I, sent. n. 1427 del 10 marzo 2011 e n. 12668 del 7 giugno 2010.

⁸⁴ Cfr. T.A.R. Lombardia, Milano, I, sent. n. 731 del 2 aprile 2019, punto 3.5.11 della motivazione.

dal Presidente della Giunta, atteso che tale assunto sembra porsi in evidente contrasto con quanto stabilito dalla Consulta attraverso la nota sentenza n. 81 del 2012, in relazione al caso campano.

Il punto verrà approfondito nel prossimo paragrafo. Per ora, non sembra imprudente rilevare come, dal punto di vista sostanziale, se il legislatore ed i giudici hanno provveduto a delineare gli strumenti e le modalità idonee a favorire una equilibrata presenza di genere negli organi elettivi, allo stato attuale, tuttavia, si è ancora ben lontani dall'assicurare un effettivo e paritario coinvolgimento delle donne nella vita politica.

3. La natura «precettiva» delle misure legislative paritarie: la sentenza n. 81 del 2012 della Corte costituzionale

La Consulta ha esercitato, a più riprese, un ruolo di primario rilievo in tema di rappresentanza politica paritaria, maturando una stratificazione di approcci che si sono declinati, infine, in una sensibile apertura verso gli strumenti legislativi volti alla salvaguardia di tale principio.

Da ultimo, con la sentenza n. 81 del 5 aprile 2012 la Corte ha aggiunto un ulteriore tassello al complesso mosaico relativo alle misure previste per il concreto rispetto delle pari opportunità, riconoscendo la natura «precettiva» delle norme contenute negli Statuti regionali. Il giudizio ha segnato l'epilogo della vicenda iniziata al T.A.R. Napoli, chiamato a pronunciarsi – all'esito delle operazioni elettorali regionali del 2010 – sulla legittimità della composizione della Giunta regionale campana⁸⁵, composta da undici uomini e una sola donna. I giudici hanno accolto il ricorso, stabilendo che il decreto di nomina dell'esecutivo costituisse un atto «soggetto al rispetto di parametri di legittimità procedimentale e sostanziale che delimitano l'esercizio del potere presidenziale», e che il mancato rispetto dell'equilibrio di genere relativo alla composizione della

⁸⁵ A seguito di impugnativa proposta da una cittadina casertana (munita dei requisiti per la nomina ad assessore regionale) avverso il decreto n. 106 del 19 maggio 2010 di nomina della Giunta regionale.

compagine assessorile avrebbe determinato una evidente lesione degli artt. 46, co. 3, e 5 dello Statuto regionale⁸⁶. Secondo il costrutto argomentativo dei giudici di primo grado, dal combinato disposto delle norme richiamate emergeva nitidamente come l'intero impianto statutario fosse volto a «riconoscere, garantire, valorizzare e promuovere l'uguaglianza tra i sessi»: per tale ordine di motivi, sarebbe stato compito della Regione dare «immediata e coerente concretizzazione» al principio di parità concernente la formazione e la nomina della Giunta regionale⁸⁷.

In coerenza con tali premesse, il T.A.R. ha escluso che la previsione contenuta nel citato art. 46 costituisse una «mera norma programmatica», configurandola piuttosto quale «precetto immediato e diretto sulla composizione della Giunta», da intendersi come una vera e propria «azione positiva di riequilibrio in ambito politico», tesa ad attribuire effettività ad un principio di eguaglianza «altrimenti solo astrattamente sancito»⁸⁸.

In aderenza alle considerazioni esposte dal T.A.R., il Consiglio di Stato, con sentenza n. 4502 del 2011, ha respinto l'appello proposto dalla Regione Campania avverso la citata sentenza di primo grado. In particolare, l'Amministrazione appellante lamentava l'erronea interpretazione dell'art. 46, co. 3 dello Statuto regionale e dell'art. 51 Cost. sottolineando, in particolare, la natura «politica, discrezionale e fiduciaria dell'atto di nomina dei componenti della Giunta regionale».

Il giudizio impugnatorio si è distinto per una serie di principi dettati dall'organo di appello, che hanno caratterizzato molteplici pronunce successive⁸⁹.

Nello specifico, il Consiglio di Stato ha stabilito che le disposi-

⁸⁶ Laddove è previsto, rispettivamente, che la nomina dell'esecutivo regionale debba avvenire «nel pieno rispetto del principio di una equilibrata presenza di donne ed uomini», atteso l'obbligo della Regione di adottare «programmi, azioni ed ogni altra iniziativa tesi a promuovere la presenza equilibrata dei due generi in tutti gli uffici e le cariche pubbliche».

⁸⁷ T.A.R. Campania, Napoli, I, sent. n. 1985 del 7 aprile 2011, punto 11 della motivazione.

⁸⁸ *Ibid.*

⁸⁹ Alcune delle quali indicate alla nt. 98 del presente capitolo.

zioni statutarie richiamate dal giudice di prime cure avrebbero imposto l'osservanza del «vincolo» concernente una equilibrata presenza di genere nei componenti della Giunta e che, nel caso di specie, tale equilibrio non fosse «palesamente riscontrabile»⁹⁰, precisando altresì che il rispetto della parità dei sessi – costituendo un «principio essenziale di civiltà giuridica» e, prima ancora, «un diritto fondamentale che ha dignità costituzionale» – avrebbe dovuto essere rispettato non soltanto sulla carta, ma anche nella realtà sociale e politica⁹¹.

Nella medesima occasione, il Supremo Consesso ha escluso che l'atto presidenziale di nomina degli assessori costituisse un «atto politico», come tale inidoneo ad essere impugnato davanti al giudice amministrativo (contrariamente, invece, a quanto sostenuto dall'Amministrazione appellante). Incardinato quale atto di «alta amministrazione» posto in essere da un'autorità amministrativa nell'esercizio del proprio potere, i giudici hanno stabilito che non vi fosse «un'interferenza del potere giudiziario nell'ambito di altri poteri»⁹²: invero, il rispetto della equilibrata rappresentanza di genere

⁹⁰ C.d.S., V, sent. n. 4502 del 27 luglio 2011: «[...] qualsiasi significato giuridico si voglia attribuire all'espressione "equilibrata presenza di donne ed uomini nei componenti la Giunta", i più immediati criteri della logica rendono persuasi che tale equilibrata presenza non sussiste in radice in una Giunta che è composta da undici uomini e da una donna, come nella situazione di base da cui ha avuto origine la controversia in esame».

⁹¹ *Ivi*, punto 1 della motivazione.

⁹² In particolare, il Collegio ha sottolineato (richiamando altresì l'orientamento espresso dalla giurisprudenza di legittimità) che «[...] l'attività di alta amministrazione può definirsi come l'attività amministrativa immediatamente esecutiva dell'indirizzo politico e, pertanto, essa si caratterizza come anello di congiunzione tra la fase della programmazione politica e l'attività di gestione amministrativa [...]. Se, sinteticamente, gli atti politici costituiscono espressione della libertà (politica) commessa dalla Costituzione ai supremi organi decisionali dello Stato per la soddisfazione di esigenze unitarie ed indivisibili a questo inerenti [...] e sono liberi nella scelta dei fini, mentre gli atti amministrativi, anche quando sono espressione di ampia discrezionalità, sono comunque legati ai fini posti dalla legge [...], non può certo riconoscersi natura di atto politico alla nomina degli assessori, a maggior ragione dove lo Statuto ponga un vincolo, che ne costituisce parametro di legittimità, con riguardo al rispetto dell'equilibrata composizione dei due sessi [...]. Non è quindi soggetto a controllo giurisdizionale solo un numero estrema-

negli organi elettivi fungeva da limite alla «pur ampia discrezionalità presidenziale» nelle designazioni assessorili, poiché costituiva un «un vincolo propriamente obbligatorio» contenuto in una norma dello Statuto la cui violazione, se effettuata attraverso un atto amministrativo – come nel caso di specie – avrebbe determinato la competenza del giudice amministrativo⁹³.

In relazione al motivo di appello relativo alla «natura programmatica» della norma statutaria di cui all'art. 46 cit., il Collegio ha richiamato l'orientamento espresso dal giudice di primo grado, rilevando come nessun elemento testuale autorizzasse gli organi regionali ad inquadrare le prescrizioni contenute nella norma come un mero «programma promozionale», riconoscendone, di contro, il valore «immediatamente precettivo», e la conseguente illegittimità dell'atto di nomina degli assessori emanato in antitesi ai criteri delimitati dalla normativa di riferimento⁹⁴.

Il giudizio è proseguito innanzi alla Corte costituzionale, avendo l'Amministrazione soccombente sollevato ricorso per conflitto di attribuzione nei confronti del Presidente del Consiglio dei ministri, per violazione dell'art. 122, co. 5, Cost. La Regione, percorrendo la tesi relativa alla inviolabilità degli spazi riservati alla scelta politica – come tali, pertanto, sottratti al sindacato giurisdizionale – contestava la competenza dello Stato (e, conseguentemente, dei suoi organi

mente ristretto di atti in cui si realizzano scelte di specifico rilievo costituzionale e politico; atti che non sarebbe corretto qualificare come amministrativi e in ordine ai quali l'intervento del Giudice determinerebbe un'interferenza del potere giudiziario nell'ambito di altri poteri, il che certo non si verifica nel caso di specie» (C.d.S., V, sent. n. 4502 del 2011 cit., punto 2 della motivazione). In argomento, cfr. altresì C.d.S., IV, 14 aprile 2001, n. 340; nonché Cass. SS. UU., 13 novembre 2000, n. 170, espressamente richiamate nella decisione in commento.

⁹³ *Ivi*, punto 3 della motivazione.

⁹⁴ *Ibid.* «Benché [...] tutte le norme sono, per definizione, immediatamente precettive, la differenza tra quelle che si dicono propriamente programmatiche e le altre consiste soltanto nella speciale natura del precetto contenuto nelle prime, e quindi negli speciali effetti che ne derivano. [...] Non è certo questa la natura della norma controversa contenuta nello Statuto campano. Tale norma si riferisce esplicitamente ed inequivocabilmente all'atto della nomina degli assessori e pone, dunque, un *vincolo, sia pur elastico*, ad un determinato potere spettante al Presidente della Regione» (corsivo non testuale).

giurisdizionali) in relazione all'annullamento del decreto presidenziale di nomina dei componenti della Giunta.

La Corte ha dichiarato inammissibile il ricorso, cogliendo altresì l'occasione per dipanare molteplici nodi interpretativi relativi all'osservanza delle norme statutarie in materia di pari opportunità.

Nel dettaglio, la Consulta ha in primo luogo condiviso quanto stabilito dai giudici amministrativi, ossia che la discrezionalità politica dovesse attenersi ai canoni di legalità predeterminati dal legislatore, elevando il rispetto degli stessi a «requisito di legittimità e di validità dell'atto, sindacabile nelle sedi appropriate»⁹⁵.

Partendo da siffatte premesse, la Corte ha altresì confermato la natura «precettiva» delle norme paritarie contenute nello Statuto regionale campano, rilevando che l'imposizione del vincolo del rispetto della parità di genere nell'individuazione dei componenti dell'esecutivo regionale costituisce, di per sé, una delimitazione allo «spazio di azione» del Presidente della Giunta nell'esercizio del proprio potere politico, in armonia con quanto stabilito dagli artt. 51, co. 1 e 117, co. 7 Cost. In tal senso, i Giudici hanno così definitivamente demolito il costruito argomentativo prospettato da parte ricorrente, teso a dimostrare la natura meramente «programmatica» e non «immediatamente vincolante» delle norme contenute nello Statuto⁹⁶.

⁹⁵ Corte Costituzionale, sent. n. 81 del 5 aprile 2012, punto 4.2 Cons. dir.

⁹⁶ Per un commento, si v. C. SALAZAR, *Norme statutarie in materia di pari opportunità e il conflitto tra Stato e Regioni*, in *Quad. cost.*, n. 1/2012, 118 ss.; F. BILANCIA, *Ancora sull'«atto politico» e sulla sua pretesa insindacabilità giurisdizionale. Una categoria tradizionale al tramonto?*, in *Rivista AIC*, n. 4/2012; R. DICKMANN, *L'atto politico questo sconosciuto*, in *www.forumcostituzionale.it*, n. 10/2012; F. BLANDO, *«Atto politico» e «Stato di diritto» nella sentenza n. 81 del 2012 della Corte costituzionale*, in *www.forumcostituzionale.it*, 31 ottobre 2012; M. BELLETTI, *«Torniamo allo Statuto»...regionale. La rappresentanza di genere nelle Giunte regionali tra atto politico, atto di alta amministrazione e immediata precettività delle disposizioni statutarie*, in *Le Regioni*, n. 5-6/2012; M.G. RODOMONTE, *Equilibrio di genere, atti politici e stato di diritto nella recente sentenza n. 81 del 2012 sulla equilibrata presenza di uomini e di donne nella Giunta della Regione Campania*, in *www.federalismi.it*, n. 12/2012, 10 ss.; A. APOSTOLI, *La parità di genere nel campo «minato» della rappresentanza politica*, cit., 23 ss.; M. D'AMICO, *La lunga strada della parità fra fatti, norme e principi giurisprudenziali*, in *Rivista AIC*,

Il percorso tracciato dal Giudice delle leggi ha interrotto le – seppur sporadiche – occasioni di permanenza in carica di Giunte “monogene”⁹⁷, così come testimoniato dalla giurisprudenza amministrativa successiva⁹⁸. Sorprende, pertanto, il recente orientamento del T.A.R. Lombardia analizzato in precedenza⁹⁹ che, in netta antitesi alle prescrizioni della Corte contenute nella sentenza n. 81 del 2012, ha motivato il rigetto dell’impugnativa proposta avverso il decreto presidenziale di nomina della Giunta censurando la natura «elastica» e «programmatica» dei vincoli sulla parità di genere contenuti nello Statuto regionale¹⁰⁰.

Pertanto, ancorare la speranza di un effettivo riequilibrio di genere nelle sedi rappresentative alle prescrizioni contenute negli Statuti, ai meccanismi elettorali oppure all’attività dei giudici (o, addirittura, dei partiti politici) può rivelarsi insufficiente al fine di «spezzare» quel «circolo vizioso che caratterizza l’interazione tra la sfera politica e la società civile», troppo spesso connotato da una marcata disparità di *chances* ove le garanzie giuridiche sembrano essere rimaste soltanto sulla carta¹⁰¹. Atteso che, nella quotidianità

n. 3/2013, 7 ss. e F. COVINO, *La natura prescrittiva del principio del riequilibrio dei sessi nella rappresentanza politica*, cit., 3 ss.

⁹⁷ Tra le pronunce segnalate in precedenza, si ricorda altresì la curiosa decisione del T.A.R. Veneto, Venezia, I, ord. n. 1038 del 19 novembre 2009, ove i giudici hanno rilevato che le disposizioni statutarie in tema di parità di genere avessero «natura eminentemente *programmatica*, nel senso di porre un obiettivo da raggiungere e non anche natura precettiva, con obbligo di immediato raggiungimento dell’obiettivo della parità numerica» (corsivo aggiunto).

⁹⁸ Cfr., *ex aliis*, T.A.R. Piemonte, Torino, I, sent. n. 24 del 10 gennaio 2013; T.A.R. Lazio, Roma, II *bis*, sent. n. 633 del 21 gennaio 2013; T.A.R. Lazio, Roma, II *bis*, sent. n. 8206 dell’11 settembre 2013; T.A.R. Puglia, Lecce, sent. n. 2420 dell’11 dicembre 2013; T.A.R. Calabria, Catanzaro, II, sent. n. 3 del 9 gennaio 2015; C.d.S., V, sent. n. 3938 del 24 luglio 2014; C.d.S., V, sent. n. 6073 del 18 dicembre 2013; C.d.S., V, sent. n. 4626 del 5 ottobre 2015; C.d.S., V, sent. n. 406 del 3 febbraio 2016.

⁹⁹ Il riferimento è alla decisione n. 731 del 2 aprile 2019, analizzata al par. 2 del presente capitolo.

¹⁰⁰ T.A.R. Lombardia, Milano, I, sent. n. 731 del 2019 cit., punto 3.5.8 della motivazione.

¹⁰¹ A. APOSTOLI, *La parità di genere nel campo “minato” della rappresentanza politica*, cit., 40; M. AINIS, *La riforma dell’art. 51 Cost. e i suoi riflessi*

dell'agenda politica, continua a perpetrarsi la diffusa diffidenza verso il contributo fornito dal genere femminile¹⁰² occorrerebbe, come già censurato dalla Consulta nel 1995, agire a livello sociale attraverso una «intensa azione di crescita culturale» che conduca le forze politiche a riconoscere la «necessità improcrastinabile» di perseguire una equa condivisione del potere politico¹⁰³.

nell'ordinamento, in AA.VV., *La parità dei sessi nella rappresentanza politica*, cit., 25.

¹⁰² Come è stato dimostrato, da ultimo, dalla composizione della *task force* istituita dal Governo con D.P.C.M. del 10 aprile 2020 per fronteggiare la “fase 2” legata all'emergenza Covid-19 in Italia, composta da appena quattro donne su diciassette membri, scelti tra «esperti in materia economica e sociale». Il testo del decreto è disponibile on-line al seguente link: http://www.governo.it/sites/new.governo.it/files/DPCM_comitato_txt_20200410.pdf. A seguito delle numerose polemiche sollevate avverso tale scelta – si fa riferimento, in particolare, all'appello presentato da 16 senatrici sotto forma di mozione parlamentare il 4 maggio, censurando la «scarsissima partecipazione femminile in tutte le sedi decisionali» come perdita di «un'occasione di rinascita e innovazione»; al *flash mob* virtuale “#datecivoce” lanciato sui *social network* il 2 maggio; all'intervento dell'On. M. Carfagna (FI), che ha definito «ridicolo» l'intento di risolvere la “fase 2” in un «affare tra uomini» (Camera dei deputati – XVIII legislatura – Resoconto stenografico dell'Assemblea, seduta del 23 aprile 2020, n. 330, 14 ss.) – la citata *equipe* di professionisti è stata integrata da cinque donne con D.P.C.M. del 12 maggio 2020 (disponibile on-line:

http://www.governo.it/sites/new.governo.it/files/Dpcm_20200512_integrazioneComitato-txt.pdf).

¹⁰³ Corte costituzionale, sent. n. 422 del 12 settembre 1995, punto 7 Cons. dir.

CONCLUSIONI

A fronte delle risultanze emerse dalla complessiva indagine compiuta, può dirsi che il sistema delle “quote” e ogni altro meccanismo legislativo di tutela dell’equilibrio di genere abbiano assunto una propria forma e sostanza in forza, principalmente, dell’opera della Corte costituzionale.

Il controllo di legittimità delle misure promozionali di riequilibrio della rappresentanza ha rappresentato, infatti, l’occasione per delineare i limiti di queste ultime, al fine di impedire l’introduzione, nello scenario rappresentativo, di misure in grado di attribuire, in via diretta, un risultato favorevole alle donne all’esito della competizione elettorale. Tuttavia, sebbene il contributo della Corte sia stato decisivo nella definizione dei “confini di ammissibilità” della legislazione promozionale, non sembra essere stato sufficiente per giungere alla definizione di un rendimento ottimale della stessa, destinato invece a completarsi altrove (ossia sul versante partitico), con esiti piuttosto deludenti.

Invero, non può essere ignorata la marginale incisività prodotta da tali meccanismi legislativi nelle assemblee elettive a tutti i livelli di governo: nonostante i passi in avanti condotti negli ultimi anni la percentuale di donne elette nelle più alte sedi della rappresentanza risulta ancora ben inferiore al 40% e, a livello regionale, lo scenario non è mutato in modo significativo rispetto a qualche anno fa, allorché non erano previste formule elettorali promozionali per il genere meno rappresentato.

Si rilevano, in tale sede, i dubbi manifestati da una parte della dottrina, secondo la quale una rappresentanza «gonfiata artificialmente» possa condurre verso ben pochi cambiamenti strutturali nella realtà sociale¹: tale assunto, alla luce dei risultati finora evi-

¹ E. PAZÈ, *Quote rosa: dubbi di costituzionalità e riserve critiche*, in *Pol. dir.*, n. 4/2010, 696 ss.; A. APOSTOLI, *La parità di genere nel campo “minato” della rappresentanza politica*, cit., 40 ss.

denziati attraverso il presente studio, potrebbe assumere uno specifico rilievo se si considera, in particolare, il ruolo svolto dalla componente partitica.

Invero, il problema della rappresentanza paritaria, oltre ad aver occupato per lungo tempo la Corte costituzionale, ha coinvolto in prima linea anche i partiti politici, chiamati ad impegnarsi in materia attraverso incentivi di natura economica o attraverso modifiche nei propri Statuti². Tuttavia, nonostante la consapevolezza della rilevanza assunta da tali attori in materia, non vi sono, ad oggi, particolari vincoli che impongono agli stessi di osservare quanto contenuto nelle proprie carte costitutive, rendendo pertanto piuttosto evanescente ogni tentativo di riequilibrio predisposto dal legislatore, come emerge dal fatto che lo spazio nelle sedi politiche risulta pressoché pervaso da dinamiche escludenti nei confronti del genere femminile.

Come rilevato diffusamente in precedenza, tale dato sembra costituire il prodotto dell'assenza di una compiuta edificazione di un solido assetto democratico interno del sistema partitico, quest'ultimo avvolto da una «spirale leaderistica»³ che ha condotto a processi decisionali conformati in piena aderenza alla volontà espressa da *leadership* individuali, producendo inevitabili restrizioni sul circuito democratico-rappresentativo⁴.

La progressiva trasformazione dei partiti da originari intermediari privilegiati tra istituzioni politiche e cittadini ad organizzazioni strutturate secondo schemi unidimensionali delineati dai propri dirigenti, rende di palmare evidenza come il «virus» della personalizzazione abbia contagiato il sistema «in ogni sua fibra politica»⁵, favorendo l'emersione di apparati aderenti alla convinzione relativa all'efficienza ed all'affidabilità dell'azione monocratica⁶, come tali permeabili a logiche gestionali asimmetriche, sensibilmente sbilan-

² D. CODUTI, *Regolare i partiti politici contemporanei*, cit., 245.

³ C. DE FIORES, *Dai partiti democratici di massa ai partiti post-democratici del leader*, cit., 242.

⁴ G. PASQUINO, *La leadership della rottamazione*, cit., 257; F. SCUTO, *La democrazia interna dei partiti: profili costituzionali di una transizione*, cit., 210.

⁵ M. CALISE, *Che ne sarà dei partiti*, cit., 419.

⁶ S. STAIANO, *Costituzione italiana: art. 5*, cit., 117.

ciate a favore dei *leader*. Questi “attori dominanti” si servono di “comparse” che hanno il dovere di convergere verso il centro, in posizione «recessiva» rispetto ai primi, comprimendo pertanto gli spazi di partecipazione sulle dinamiche organizzative del partito, compresa l'attività di selezione del ceto rappresentativo⁷. Atteso che il partito personale, per sua stessa natura, non tende a muoversi sul terreno di una effettiva «razionalizzazione normativa di forme di partecipazione politica e di rappresentanza che non controlli in via diretta»⁸, la compressione del rendimento delle misure promozionali riflette il profondo scetticismo verso strumenti che possano rivelarsi idonei a limitare il potere dirigenziale nell'organizzazione interna del partito.

Il peso crescente del ruolo del *leader* (il quale rappresenta, ormai, il «principale depositario del richiamo elettorale») ha condotto verso processi di «concentrazione» piuttosto che di «articolazione» del potere, restringendo di conseguenza i canali di accesso al campo della partecipazione politica: per tali motivi, non sarebbe avventato rimeditare la necessità di un intervento normativo che accolga l'ipotesi di una regolazione del sistema partitico, quantomeno rivolta ad assicurare un paritario processo di selezione del personale politico, determinando così un miglioramento della qualità del concorso di cui all'art. 49 della Costituzione⁹.

Si rivela, pertanto, di «cocente attualità»¹⁰ l'intuizione di Costantino Mortati, laddove è stata censurata la necessità di una «organizzazione interna differenziata» dei partiti, che faccia capo a «gruppi portatori di vari interessi», suggerendo un intervento dello

⁷ F. MUSELLA, *L'articolo 49 e la personalizzazione dei partiti politici*, cit., 71; M. CALISE, *La democrazia del leader*, cit., 14.

⁸ S. STAIANO, *La rappresentanza*, cit., 19.

⁹ In argomento, cfr. D. CODUTI, *Regolare i partiti politici contemporanei*, cit., 257 ss.; M. CALISE, *La democrazia del leader*, cit., 19 ss.; F. MUSELLA, *L'articolo 49 e la personalizzazione dei partiti politici*, cit., 73 ss.; G. CERRINA FERONI, *Partiti politici: una regolazione giuridica?*, in *Rass. parl.*, 2007, 253 ss.

¹⁰ Si prende in prestito l'espressione di F. LANCHESTER nella nota introduttiva del saggio di Costantino Mortati *Concetto e funzione dei partiti politici* (*Quaderni di Ricerca*, s. I, 1949), ripubblicato nel numero 2/2015 della Rivista *Nomos. Le attualità del diritto*, 1 ss.

Stato limitato ad assicurare che «lo svolgimento dell'attività interna del partito si effettui con procedimenti informati a criteri democratici», in aderenza alle norme contenute nei propri Statuti, che rispecchiano «le vere finalità e l'effettivo contenuto dell'azione del partito»¹¹. Tuttavia, come emerso dall'indagine finora condotta, il *modus operandi* dei partiti in relazione alla problematica della rappresentanza paritaria risulta piuttosto in antitesi con quanto dichiarato sulla carta.

Considerato che i partiti politici costituiscono «il tratto di unione tra il popolo e gli investiti del potere»¹², per evitare che la funzione rappresentativa si riduca ad una «mera finzione»¹³ a causa della consapevole elusione dei vincoli legislativi di riequilibrio da parte degli stessi, occorrerebbe muoversi sul terreno della «formalizzazione» delle procedure decisionali interne, rendendole «più democratiche e trasparenti»¹⁴. Una «sincera»¹⁵ attuazione del metodo democratico, infatti, risulta assolutamente necessaria in un contesto connotato dalla opacità del comando monocratico, per far sì che i processi decisionali avvengano in osservanza dei principi emergenti dal combinato disposto degli artt. 51 e 3 Cost., e garantire così un effettivo (e paritario) rinnovamento del personale politico.

D'altronde, senza una vera adesione ai suoi valori, la nostra Costituzione resterebbe soltanto un pezzo di carta che «non si muove»¹⁶.

¹¹ C. MORTATI, *Concetto e funzione dei partiti politici*, in *Quaderni di Ricerca*, s. I, 1949, ripubblicato nel numero di *Nomos. Le attualità del diritto* citato alla nota precedente, spec. 12 ss.

¹² C. ESPOSITO, *I partiti nella Costituzione italiana*, in Id., *La Costituzione italiana. Saggi*, Padova, 1954, 228 ss.

¹³ Ivi, 226.

¹⁴ M. GORLANI, *La "tardiva" attuazione legislativa dell'art. 49 Cost. nell'eclissi della funzione di rappresentanza dei partiti politici*, cit., 7 ss.

¹⁵ A. POGGI, *La democrazia nei partiti*, in *Rivista AIC*, n. 4/2015, 11 ss.

¹⁶ Si riprende la nota espressione di P. CALAMANDREI, nel celebre discorso agli studenti tenutosi al Salone degli Affreschi della Società Umanitaria, Milano, 26 gennaio 1955 (estratto disponibile al seguente link:

https://www1.interno.gov.it/mininterno/export/sites/default/it/assets/files/28_2014/2014_06_03_MN_discorso_Calamandrei.pdf).

BIBLIOGRAFIA

- ADAMO U., *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;
- AINIS M., *Azioni positive e principio d'eguaglianza*, in *Giur. cost.*, 1992;
- AINIS M., *Cinque regole per le azioni positive*, in *Quad. cost.*, n. 2/1999;
- AINIS M., *L'eccezione e la sua regola*, in *Giur. cost.*, 1993;
- AINIS M., *La riforma dell'art. 51 Cost. e i suoi riflessi nell'ordinamento*, in AA.VV., *La parità dei sessi nella rappresentanza politica*, Torino, 2003;
- ALBERTI A., *Discrezionalità del legislatore v. bilanciamento tra rappresentatività e governabilità. Una critica alla sent. n. 35 del 2017*, in *www.forumcostituzionale.it*, n. 5/2017;
- AMATO A., *Focus sulla giurisprudenza amministrativa in materia di pari opportunità nell'accesso agli uffici pubblici e alle cariche elettive*, in *Le Istituzioni del federalismo*, n. 4/2011;
- ANSELMIS M., *Populismo. Teorie e problemi*, Milano, 2017;
- ANZON A., *L'“inefficacia giuridica” di norme “programmatiche”*, in *www.costituzionalismo.it*, 21 gennaio 2005;
- ANZON DEMMING A., *L'additiva “di principio” nei giudizi in via principale*, in *Giur. cost.*, 1993;
- APOSTOLI A., *La Costituzione italiana e le donne*, in *Scritti in memoria di Alessandra Concaro*, Torino, 2012;
- APOSTOLI A., *La parità di genere nel campo “minato” della rappresentanza politica*, in *Rivista AIC*, n. 4/2016;
- AZZARITI G., *Ragionevolezza scopo e valore della legge elettorale*, in *www.costituzionalismo.it*, gennaio 2014;
- BAILO F., *La Regione Basilicata e la legge elettorale “dimezzata”*, in *Diritti regionali. Rivista di diritto delle autonomie territoriali*, fasc. 3/2017;
- BALDUZZI R., COSULICH M., *In margine alla nuova legge elettorale politica*, in *Giur. cost.*, n. 6/2005;
- BALLESTRERO M.V., *«Goals are good but quotas are bad». Discutendo di azioni positive e di quote*, in *Ragion pratica*, n. 5, 1995;
- BALLESTRERO M.V., *Azioni positive e quote nel giudizio di due autorevoli Corti*, in S. Scarponi (a cura di), *Le pari opportunità nella rappresentanza*

- politica e nell'accesso al lavoro. I sistemi di "quote" al vaglio di legittimità*, Trento, 1997;
- BALLESTRERO M.V., *Azioni positive. Punto e a capo*, in *Lavoro e diritto*, 1996;
- BALLESTRERO M.V., *Parità e oltre. Parità, pari opportunità, azioni positive*, Roma, 1990;
- BARBERA A., *La regolamentazione dei partiti: un tema da riprendere*, in *Quad. cost.*, n. 2/2006;
- BARBERA A., MORRONE A., *La Repubblica dei referendum*, Bologna, 2003;
- BARBERA M., *Introduzione. Il nuovo diritto antidiscriminatorio: innovazione e continuità*, in Id. (a cura di), *Il nuovo diritto antidiscriminatorio. Il quadro comunitario e internazionale*, Milano, 2007;
- BARBERA M., *L'eccezione e la regola, ovvero l'eguaglianza come apologia dello status quo*, in AA.VV., *Donne in quota: è giusto riservare posti alle donne nel lavoro e nella politica?*, Milano, 1999;
- BARISONE M., *L'immagine del leader: quanto conta per gli elettori?*, Bologna, 2006;
- BARTOLE S., *Ancora un caso di inquietante inammissibilità*, in *Giur. cost.*, 1994;
- BARTOLE S., *Una dichiarazione di incostituzionalità conseguenziale qualificata dalla speciale importanza della materia*, in *Giur. cost.*, 1996;
- BARTOLE S., *Possibili usi normativi delle norme a valore meramente culturale o politico*, in *Le Regioni*, n. 1-2/2005;
- BASSO L., *Per uno sviluppo democratico dell'ordinamento costituzionale italiano*, in *Studi per il ventesimo anniversario dell'Assemblea costituente*, IV, Firenze, 1969;
- BAUMAN Z., *Modernità liquida*, Roma-Bari, 2003;
- BELLETTI M., *"Torniamo allo Statuto"...regionale. La rappresentanza di genere nelle Giunte regionali tra atto politico, atto di alta amministrazione e immediata precettività delle disposizioni statutarie*, in *Le Regioni*, n. 5-6/2012;
- BELLETTI M., *La definizione dell'incompatibilità tra la carica di assessore e quella di consigliere compete alla legge regionale*, in https://www.associazionedeicostituzionalisti.it/old_sites/sito_AIC_2003-2010/cronache/giurisprudenza_costituzionale/assessore_consigliere/index.html
- BERLIN I., *Intervento alla conferenza "To define populism"*, svoltasi presso la London School of Economics and Political Science il 19-21 maggio 1967, in <http://berlin.wolf.ox.ac.uk/lists/bibliography/bib111bLSE.pdf>;

- BESUSSI A., *Togliere l'etichetta. Una difesa eccentrica dell'azione positiva*, in *Donne in quota: è giusto riservare posti alle donne nel lavoro e nella politica?*, Milano, 1999;
- BILANCIA F., *Ancora sull'«atto politico» e sulla sua pretesa insindacabilità giurisdizionale. Una categoria tradizionale al tramonto?*, in *Rivista AIC*, n. 4/2012;
- BIN R., *Donne e autoreferenzialità della politica*, in AA.VV., *La parità dei sessi nella rappresentanza politica*, Torino, 2003;
- BIN R., *Perché le Regioni dovrebbero essere contente di questa decisione*, in *Le Regioni*, n. 1-2/2005;
- BIONDI DAL MONTE F., *Autorità indipendenti di garanzia*, in P. Carrozza, R. Romboli, E. Rossi (a cura di), *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Toscana*, Torino, 2016;
- BIONDI F., *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;
- BLAKE R.R., MOUTON J.S., *The Managerial Grid: Key Orientations for Achieving Production Through People*, Houston, 1964;
- BLANDO F., *«Atto politico» e «Stato di diritto» nella sentenza n. 81 del 2012 della Corte costituzionale*, in *www.forumcostituzionale.it*, 31 ottobre 2012;
- BOBBIO N., *Eguaglianza e libertà*, Torino, 1995;
- BOBBIO N., *Il futuro della democrazia*, Torino, 1984;
- BOBBIO N., *Tra due Repubbliche. Alle origini della democrazia italiana*, Roma, 1996;
- BRUNELLI G., *Art. 23. Parità tra uomini e donne*, in AA.VV., *L'Europa dei diritti. Commento alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea*, Bologna, 2001;
- BRUNELLI G., *Costituzione, donne e politica*, in A. PUGIOTTO (a cura di), *Per una consapevole cultura costituzionale. Lezioni magistrali*, Napoli, 2013;
- BRUNELLI G., *Divieto di discriminazioni e diritti di cittadinanza*, in C. Calvieri (a cura di), *Divieto di discriminazione e giurisprudenza costituzionale*, Atti del Seminario di Perugia del 18 marzo 2005, Torino, 2006;
- BRUNELLI G., *Donne e politica*, Bologna, 2006;

- BRUNELLI G., *Elettorato attivo e passivo (e applicazione estesa dell'illegittimità consequenziale) in due recenti pronunce costituzionali*, in *Quad. cost.*, 1995;
- BRUNELLI G., *L'alterazione del concetto di rappresentanza politica: leggi elettorali e "quote" riservate alle donne*, in *Dir. soc.*, 1994;
- BRUNELLI G., *La parità dei sessi nella rappresentanza politica: le questioni aperte*, in Aa.Vv., *La parità dei sessi nella rappresentanza politica*, Torino, 2003;
- BRUNELLI G., *Le quote riprendono quota? (A proposito di azioni positive in materia elettorale regionale)*, in *Le Regioni*, 2001;
- BRUNELLI G., *Pari opportunità elettorali e ruolo delle Regioni*, in *Forum Quad. cost.*, n. 8/2005;
- BRUNELLI G., *Un «ombrello» costituzionale per le azioni positive elettorali*, in *Quad. Cost.*, n. 3/2002;
- BRUNELLI G., *Un overruling in tema di norme elettorali antidiscriminatorie*, in *Le Regioni*, n. 5/2003;
- BUCALO M.E., *La garanzia delle pari opportunità nelle Regioni*, in *Amministrare*, n. 2/2014 (ora anche in A. MORELLI, L. TRUCCO (a cura di), *Diritti e autonomie territoriali*, Torino, 2014);
- CAIELLI M., *La nuova legge elettorale della Regione Campania: a sostegno della costituzionalità delle norme di promozione della democrazia paritaria*, in *www.federalismi.it*, n. 16/2009;
- CAIELLI M., *La promozione della democrazia paritaria nella legislazione elettorale regionale: un altro "via libera" della Corte costituzionale*, in *Osservatorio sulle fonti*, fasc. n. 1/2010;
- CAIELLI M., *Le azioni positive nel costituzionalismo contemporaneo*, Napoli, 2008;
- CAIELLI M., *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, 2019;
- CALAFÀ L., *Le "quote condizionate" a favore delle donne al vaglio della Corte di Lussemburgo*, in *Riv. it. dir. lav.*, II, 1998;
- CALAMANDREI P., *L'avvenire dei diritti di libertà*, Introduzione a F. RUFFINI, *Diritti di libertà*, Firenze, 1946, XXVII, ora in Id., *Opere giuridiche*, vol. III, Napoli, 1970;
- CALIFANO L., *Corte e Parlamento in sintonia sulle «pari opportunità»*, in *Quad. cost.*, n. 2/2003;

- CALIFANO L., *Eguaglianza, diritti e partecipazione femminile alla vita democratica: la parità dei sessi nella rappresentanza politica. Riforme costituzionali e quote di genere*, in A. Falcone (a cura di), *Verso una democrazia paritaria. Modelli e percorsi per la piena partecipazione delle donne alla vita politica e istituzionale*, Milano, 2011;
- CALIFANO L., *L'assenso «coerente» della Consulta alla preferenza di genere*, in *Quad. cost.*, n. 2/2010;
- CALISE M. (a cura di), *Come cambiano i partiti*, Bologna, 1992;
- CALISE M., *Che ne sarà dei partiti*, *Il Mulino*, fasc. 3, 2012;
- CALISE M., *I partiti senza leader e i leader senza partiti*, in *Il Mattino*, 12 luglio 2020;
- CALISE M., *Il partito personale. I due corpi del leader*, Roma-Bari, 2010;
- CALISE M., *La democrazia del leader*, *Il Mulino*, n. 2/2015;
- CALISE M., *La democrazia del leader*, Roma-Bari, 2016;
- CALISE M., *La Terza Repubblica. Partiti contro Presidenti*, Roma-Bari, 2006;
- CALISE M., MUSELLA F., *Il Principe digitale*, Roma-Bari, 2019;
- CALISE M., *Partiti in panchina, governatori in campo*, in *Il Mattino*, 17 marzo 2020;
- CALVANO R., *Le primarie e altri falsi antidoti alla crisi dei partiti in Italia*, in *www.costituzionalismo.it*, n. 2/2017;
- CAMMELLI M., *Norme programmatiche e statuti regionali: questione chiusa e problema aperto*, in *Le Regioni*, n. 1-2/2005;
- CAMPUS D., *La leadership in politica*, in *Nuova informazione bibliografica*, fasc. 4, 2017;
- CAMPUS D., *Lo stile del leader. Decidere e comunicare nelle democrazie contemporanee*, Bologna, 2016;
- CANZIAN N., VIGEVANI G.E., *Il Governo «impone» la doppia preferenza di genere nel sistema elettorale regionale*, in *Il Sole 24 ore*, 6 agosto 2020;
- CAPANO G., *Tra leadership e tempo. Le dimensioni sfuggenti del cambiamento delle politiche*, in *Riv. it. pol. pubbl.*, n. 3/2009;
- CARDONE A., *Brevi considerazioni su alcuni profili processuali della recente giurisprudenza «statutaria» della Corte costituzionale*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2005;
- CARETTI P., *La disciplina dei diritti fondamentali è materia riservata alla Costituzione*, in *Le Regioni*, n. 1-2/2005;
- CARIOLO A., *La rappresentanza politica in cambiamento*, in E. Catelani, E. Cheli (a cura di), *I principi negli Statuti regionali*, Bologna, 2008;

- CARLASSARE L., *Considerazioni conclusive*, in AA.VV., *La parità dei sessi nella rappresentanza politica*, Torino, 2003;
- CARLASSARE L., *L'integrazione della rappresentanza: un obbligo per le Regioni*, in AA.VV., *La rappresentanza democratica nelle scelte elettorali delle Regioni*, Padova, 2002;
- CARLASSARE L., *La legittimità della "preferenza di genere": una nuova sconfitta della linea del Governo contro la parità*, in *Giur. cost.*, n. 1/2010;
- CARLASSARE L., *La rappresentanza femminile: principi formali ed effettività*, in F. Bimbi, A. Del Re (a cura di), *Genere e democrazia: la cittadinanza delle donne a cinquant'anni dal voto*, Torino, 1997;
- CARNEVALE P., *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*, n. 3/2013;
- CARTABIA M., *I diritti fondamentali e la cittadinanza dell'Unione*, in F. Bassanini, G. Tiberi (a cura di), *Le nuove istituzioni europee. Commento al Trattato di Lisbona*, Bologna, 2010;
- CARTABIA M., *Il principio della parità tra uomini e donne nell'art. 117, 7° comma*, in T. Groppi, M. Olivetti (a cura di), *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo titolo V*, Torino, 2001;
- CARTABIA M., *Le azioni positive come strumento del pluralismo?* in R. Bin, C. Pinelli (a cura di), *I soggetti del pluralismo nella giurisprudenza costituzionale*, Torino, 1996;
- CASSETTI L., *La parità tra donne e uomini nelle consultazioni elettorali: l'attuazione degli articoli 117, comma 7 e 51 della Costituzione*, in B. Caravita (a cura di), *La legge quadro n. 165 del 2004 sulle elezioni regionali*, Milano, 2005;
- CATELANI E., *La legge elettorale della Toscana 26 settembre 2014 n. 51 fra dubbi di costituzionalità e di conformità allo Statuto, dopo la deliberazione del Collegio di garanzia statutaria*, in *Osservatorio sulle fonti*, fasc. 3/2014;
- CATELANI E., *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, 2006;
- CATELANI E., *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*, Bologna, 2008;
- CATELANI E., *Statuti regionali e tutela del principio delle pari opportunità: prime leggi regionali di attuazione*, in *www.federalismi.it*, n. 7/2010;
- CATTANEO M.A., *Il partito politico nel pensiero dell'Illuminismo e della rivoluzione francese*, Milano, 1964;

- CECCANTI S., *Azioni positive e rappresentanza: nuove cautele da sostituire alle vecchie*, in Aa.Vv., *La parità dei sessi nella rappresentanza politica*, Torino, 2003;
- CECCANTI S., *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 *www.federalismi.it*, n. 4/2017;
- CECCHINI S., *La democrazia paritaria e le elezioni regionali in Sardegna del 24 febbraio 2019*, in *www.forumcostituzionale.it*, 31 marzo 2019;
- CELOTTO A., *Le declinazioni dell'eguaglianza*, Napoli, 2012;
- CERRI A., *Eguaglianza giuridica ed egualitarismo*, L'Aquila-Roma, 1984;
- CERRI A., *L'eguaglianza nella giurisprudenza della Corte Costituzionale*, Milano, 1976;
- CERRI A., *L'eguaglianza*, Roma-Bari, 2005;
- CERRI A., VENEZIANI B., *Le azioni positive dopo la sentenza Marschall*, in *Dir. lav. Rel. Ind.*, 1998;
- CERRINA FERONI G., *Partiti politici: una regolazione giuridica?*, in *Rass. parl.*, 2007;
- CHELI E., *Una legge-quadro per i partiti*, in *Il Mulino*, fasc. 6, 2011;
- CHIARAMONTE A., D'ALIMONTE R., *Sistemi elettorali*, in Aa.Vv., *Quarant'anni di scienza politica in Italia*, Bologna, 2013;
- CHIMENTI A., *Storia dei referendum. Dal divorzio alla riforma elettorale*, Roma-Bari, 1999;
- CIANCIO A., *Parità di genere e partecipazione politica nell'Unione Europea. Profili generali*, in *Rivista AIC*, n. 1/2016;
- CINANNI G., *Leggi elettorali e azioni positive in favore delle donne*, in *Giur. cost.*, 1996;
- CODUTI D., *Regolare i partiti politici contemporanei*, Torino, 2019;
- COLASANTE P., *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*, in *www.federalismi.it*, 9 settembre 2020;
- CORVAJA F., *Preferenza di genere e sostituzione legislativa della regione Puglia: il fine giustifica il mezzo?* in *Quad. cost.*, n. 3/2020;
- COSULICH M., *Ex malo bonum? Ovvero del decreto-legge n. 86 del 2020 che introduce la doppia preferenza di genere nelle elezioni regionali pugliesi*, in *www.federalismi.it*, 9 settembre 2020;
- COSULICH M., *Il sistema elettorale del Consiglio regionale tra fonti statali e fonti regionali*, Padova, 2008;

- COVINO F., *La natura prescrittiva del principio del riequilibrio dei sessi nella rappresentanza politica*, in *Rivista AIC*, n. 3/2012;
- COVINO F., *Potere sostitutivo del Governo e doppia preferenza di genere nelle elezioni pugliesi di fine estate*, in *Osservatorio AIC*, n. 5/2020;
- CRISAFULLI V., *I partiti nella Costituzione*, in *Jus*, 1969;
- D'ALOIA A., *Diritti sociali e politiche di eguaglianza nel processo costituzionale europeo*, in M. Scudiero (a cura di), *Il diritto costituzionale comune europeo. Principi e diritti fondamentali*, vol. I, tomo III, Napoli, 2002;
- D'ALOIA A., *Eguaglianza sostanziale e azioni positive in materia elettorale*, in A. Falcone (a cura di), *Verso una democrazia paritaria. Modelli e percorsi per la piena partecipazione delle donne alla vita politica e istituzionale*, Milano, 2011;
- D'ALOIA A., *Eguaglianza sostanziale e diritto diseguale. Contributo allo studio delle azioni positive nella prospettiva costituzionale*, Padova, 2002;
- D'ALOIA A., *Le «quote» elettorali in favore delle donne: il «nuovo» contesto costituzionale ed il «precedente» n. 422 del 1995*, in AA.VV., *La parità dei sessi nella rappresentanza politica*, Torino, 2003;
- D'AMICO M., CATALANO S., *Le sfide della democrazia paritaria. La parità dei sessi fra legislatore, Corte Costituzionale e giudici*, in AA.VV., *Scritti in memoria di Alessandra Concaro*, Milano, 2012;
- D'AMICO M., CONCARO A., *Donne e istituzioni politiche. Analisi critica e materiali di approfondimento*, Torino, 2006;
- D'AMICO M., *Il difficile cammino della democrazia paritaria*, Torino, 2011;
- D'AMICO M., *L'uguaglianza tra i sessi e la rappresentanza*, in F. Rescigno (a cura di), *Percorsi di eguaglianza*, Torino, 2016;
- D'AMICO M., *La legge sul riequilibrio di genere negli organi di amministrazione e di controllo delle società quotate e delle società a controllo pubblico: considerazioni alla luce dei principi costituzionali*, in https://www.odcec.mi.it/docs/default-source/materiale-convegni/Marilisa_D_Amico_legge_quote_cda.pdf?sfvrsn=0;
- D'AMICO M., *La lunga strada della parità fra fatti, norme e principi giurisprudenziali*, in *Rivista AIC*, n. 3/2013;
- D'AMICO M., *La rappresentanza di genere nelle Istituzioni. Strumenti di riequilibrio*, in http://www.cortedicassazione.it/cassazione-resources/resources/cms/documents/30_MARZO_2017_RELAZIONI_D_AMICO.pdf;

- D'AMICO M., *Rappresentanza politica e genere*, in M. Barbera (a cura di), *Il nuovo diritto antidiscriminatorio. Il quadro comunitario e internazionale*, Milano, 2007;
- D'ANDREA A., *L'insostenibile ragionevolezza della nuova legge elettorale*, in *Quad. cost.*, n. 1/2006;
- D'ANDREA A., *La "riforma" elettorale "imposta" dal giudice costituzionale al sistema politico e l'esigenza di "governabilità" dell'ordinamento*, in *Giur. cost.*, n. 1/2014;
- DANESI A., *Le due stagioni statutarie della Regione Lazio*, in M. Ruotolo, G. Serges (a cura di), *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Lazio*, Torino, 2016;
- DE FIORES C., *Dai partiti democratici di massa ai partiti post-democratici del leader, Profili costituzionali di una metamorfosi*, in *www.costituzionalismo.it*, fasc. 1/2018;
- DE SIERVO U., *La mano pesante della Corte sulle «quote» nelle liste elettorali*, in *Giur. cost.*, 1995;
- DEFFENU A., *Il principio di pari opportunità di genere nelle istituzioni politiche*, Torino, 2012;
- DEFFENU A., *La parità tra i sessi nella legislazione elettorale di alcuni Paesi europei*, in *Dir. pubbl.*, 2001;
- DEFFENU A., *La revisione virtuale dell'art. 51 Cost.*, in *Quad. cost.*, n. 3, 2002;
- DEFFENU A., *Parità tra i sessi in politica e controllo della Corte: un revirement circondato da limiti e precauzioni*, in *Le Regioni*, n. 5/2003;
- DELLEDONNE G., *La legislazione elettorale come campo di tensione fra parlamenti e corti: riflessioni comparatistiche*, in *DPCE online*, n. 4/2019;
- DEMURRO G., *Costituzionalismo europeo e tutela multilivello dei diritti. Lezioni*, Torino, 2009;
- DENTICI L.M., *L'eguaglianza fra i sessi nell'Europa di Amsterdam*, in *Dir. lav.*, I, 2000;
- DI BLASI A., *Anche il Consiglio di Stato inciampa sulla parità dei sessi*, in *Giur. cost.*, 2005;
- DI GIROLAMO A.S., *Il Consiglio Regionale. Organizzazione e funzionamento*, in M. Belletti, F. Mastragostino, L. Mezzetti (a cura di), *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Emilia-Romagna*, Torino, 2016;
- DIAMANTI I., *Le basi incerte del federalismo*, in *La Repubblica*, 19 aprile 2020;

- DIAMANTI I., Prefazione a B. MANIN, *Principi del governo rappresentativo*, Bologna, 2010;
- DICKMANN R., *L'atto politico questo sconosciuto*, in *www.forumcostituzionale.it*, n. 10/2012;
- DICKMANN R., *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 *www.federalismi.it*, n. 4/2017;
- DICKMANN R., *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 *www.federalismi.it*, n. 2/2014;
- DICKMANN R., *Le sentenze della Corte sull'inefficacia giuridica delle disposizioni "programmatiche" degli Statuti ordinari*, in *www.federalismi.it*, n. 3/2005;
- DONÀ A., *Le pari opportunità. Condizione femminile in Italia e integrazione europea*, Roma-Bari, 2006;
- DUVERGER M., *Les partis politiques*, III ed., Parigi, 1958, trad. it. *I partiti politici*, Milano, 1961;
- ELIA L., *Forme di Stato e forme di governo*, in *Diz. dir. pubbl.*, 2006;
- ELIA L., *Governo (forme di)*, ad vocem, in *Enc. dir.*, vol. XIX, Milano, 1970;
- ELIA L., *Per una legge sui partiti*, in *Studi in memoria di Franco Piga*, I, Milano, 1992;
- ESPOSITO C., *I partiti nella Costituzione italiana*, in Id., *La Costituzione italiana. Saggi*, Cedam, Padova, 1954;
- FABBRINI S., *Quale democrazia. L'Italia e gli altri*, Roma-Bari, 1994;
- FALCON G., *Alcune questioni a valle delle decisioni della Corte*, in *Le Regioni*, n. 1-2/2005;
- FALCONE A., *Le pari opportunità fra revisione del Tit. V Cost. e nuovo art. 51 Cost.*, in S. Gambino (a cura di), *Diritto regionale e degli enti locali*, Milano, 2003;
- FALCONE A., *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;
- FALCONE A., *Sistemi elettorali e democrazia paritaria: le misure di riequilibrio della rappresentanza di genere fra riforme costituzionali e legislazione di settore*, in M. Scudiero (a cura di), *Stabilità dell'esecutivo e democrazia rappresentativa*, Napoli, 2009;

- FERIOLI E.A., *Principi e diritti statutari*, in P. Carrozza, R. Romboli, E. Rossi (a cura di), *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Toscana*, Torino, 2016;
- FERRAGAMO P., *Il principio di eguaglianza nell'etica contemporanea*, Torino, 2002;
- FERRAIUOLO G., *Costituzionalismo e populismo al governo*, in F. Musella (a cura di), *Il Governo in Italia. Profili costituzionali e dinamiche politiche*, Bologna, 2019;
- FERRAIUOLO G., *Introduzione*, in Id. (a cura di), *Il nuovo Statuto della Regione Campania. Atti e documenti*, Nola, 2010;
- FERRAIUOLO G., *La vicenda statutaria*, in S. Staiano (a cura di), *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Campania*, Torino, 2016;
- FERRAIUOLO G., *Per un diverso Stato. Dinamiche territoriali della rappresentanza partitica in Italia e Spagna*, in S. Staiano (a cura di), *Nella rete dei partiti. Trasformazione politica, forma di governo, network analysis*, Napoli, 2014;
- FERRI G., *Le pari opportunità tra donne e uomini nell'accesso alle cariche elettive e la «preferenza di genere» in Campania*, in *Le Regioni*, n. 4/2010;
- FOGLIAME V., *Il rendimento delle formule legislative regionali di riequilibrio della rappresentanza di genere. Incertezze, resistenze, ruolo dei partiti politici*, in *www.federalismi.it*, n. 14/2019;
- FOGLIAME V., *La parità di genere nella legge elettorale e il ruolo dei partiti politici*, in *Osservatorio AIC*, n. 3/2018;
- FORSTHOFF E., *Stato di diritto in trasformazione*, (a cura di C. Amirante), Milano, 1973;
- FREDMAN S., *After Kalanke and Marschall: Affirming affirmative action*, in *The Cambridge Yearbook of European Legal Studies*, vol. I, 1998;
- FREDMAN S., *Reversing discrimination*, in *Law quarterly review*, 1997;
- FROSINI T.E., *La modifica dell'art. 51 Cost.: problemi e prospettive*, in *Rivista AIC*, 17 marzo 2003, in <http://archivio.rivistaaic.it/dibattiti/attualita/frosini.html>;
- FUSARO C., *Le forme di governo regionali*, in M. Carli, C. Fusaro, *Elezione diretta del Presidente della Giunta regionale e autonomia statutaria delle Regioni*, art. 121, 122, 123, 126, Suppl. Legge cost. 22 novembre 1999 n. 1, in G. Branca, A. Pizzorusso (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna, 2002;
- FUSARO C., *Le regole della transizione*, Bologna, 1995;

- GAFFURI V., *La tutela dei diritti tra principi e obiettivi*, in P. Costanzo (a cura di), *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Liguria*, Torino, 2016;
- GALLI C., *La legge elettorale, e oltre*, in *www.costituzionalismo.it*, n. 3/2013;
- GAMBINO S., *Forma di governo e rappresentanza politica*, in Id. (a cura di), *Forme di governo. Esperienze europee e nord-americana*, Milano, 2007;
- GAMBINO S., *Rappresentanza e Governo, fra riforme elettorali (partigiane), partiti politici (sregolati) e governi (deboli)*, in *Pol. dir.*, n. 2, 2008;
- GAMBINO S., *Sui limiti della democrazia paritaria in Italia*, in A. Falcone (a cura di), *Verso una democrazia paritaria. Modelli e percorsi per la piena partecipazione delle donne alla vita politica e istituzionale*, Milano, 2011;
- GAMBINO S., *Una rilettura dell'art. 49 Cost.: la democrazia dei partiti e la democrazia nei partiti*, in *Studi in onore di F. Cuocolo*, Milano, 2005;
- GAMBINO S., *Verso la democrazia paritaria...cavalcando le lumache*, in http://www.astrid-online.it/static/upload/protected/S_Ga/S_Gambino_Verso-la-democrazia-parita.pdf.
- GARDINI S., *Equilibri di genere negli organi di rappresentanza politica*, in *Diritto e processo amministrativo*, fasc. 1/2017;
- GARZIA D., VIOTTI F., *Leader, identità di partito e voto in Italia, 1990-2008*, in *Rivista italiana di scienza politica*, fasc. 3, 2011;
- GHERA G., *Il principio di eguaglianza nella Costituzione italiana e nel diritto comunitario*, Padova, 2003;
- GIANFORMAGGIO L., *Eguaglianza formale e sostanziale: il grande equivoco*, in *Foro it.*, n. 6/1996;
- GIANFORMAGGIO L., *La promozione della parità di accesso alle cariche politiche in Costituzione*, in AA.VV., *La parità dei sessi nella rappresentanza politica*, Torino, 2003;
- GIGLIOTTI A., *L'ammissibilità dei referendum in materia elettorale*, Milano, 2009;
- GIGLIOTTI A., *Politica ed amministrazione in Italia tra riforme legislative e referendum costituzionale*, in F. Lanchster (a cura di), *La barra e il timone. Governo e apparati amministrativi in alcuni ordinamenti costituzionali*, Milano, 2009;
- GINESU F., *Dove sono le donne nei consigli regionali?*, in *Il Sole 24ore*, 1 aprile 2019;
- GLIATTA M.A., *Le pari opportunità tra principi (legislativi) e regole (costituzionali)*, in *Le Regioni*, fasc. 6, 2011;

- GORLANI M., *La "tardiva" attuazione legislativa dell'art. 49 Cost. nell'eclissi della funzione di rappresentanza dei partiti politici*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, n. 1/2016;
- GRAZIANO P., *Neopopulismi. Perché sono destinati a perdurare*, Bologna, 2018;
- GROPPI T., *"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 *www.federalismi.it*, 9 settembre 2020;
- GUIGLIA G., *Non discriminazione e uguaglianza: unite nella diversità*, in *www.gruppodipisa.it*, n. 2/2012;
- IMPARATO E.A., *La rappresentanza di genere tra sistemi elettorali, giurisprudenza costituzionale e modelli socio-culturali di "effettiva uguaglianza"*, in *Rivista AIC*, n. 2/2018;
- IZZID., *La Corte di Giustizia e le azioni positive: da Kalanke a Marshall*, in *Lavoro e diritto*, 1998;
- KELLER J.W., *Constraint Respecters, Constraints Challengers, and Crisis Decision Making in Democracies: A Case Study Analysis of Kennedy Versus Reagan*, in *Political Psychology*, vol. 26, n. 6;
- KIRCHHEIMER O., *The transformation of the Western European party system*, in AA.VV. (a cura di), *Political parties and political development*, Princeton, 1966, trad. it. *La trasformazione dei sistemi partitici dell'Europa occidentale*, in G. Sivini (a cura di), *Sociologia dei partiti politici*, Bologna, 1971;
- LANCHESTER F., Prefazione a C. Mortati, *Concetto e funzione dei partiti politici* (*Quaderni di Ricerca*, s. I, 1949) in *Nomos. Le attualità del diritto*, n. 2/2015;
- LANCHESTER F., *Sistema elettorale e forma di governo*, Bologna, 1981;
- LANZONI L., *La legislazione per la realizzazione delle pari opportunità*, in P. Cavaleri, E. Gianfrancesco (a cura di), *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Veneto*, Torino, 2016;
- LEONE S., *L'equilibrio di genere negli organi politici. Misure promozionali e principi costituzionali*, Milano, 2013;
- LEONE S., *La preferenza di genere come strumento per «ottenere indirettamente ed eventualmente, il risultato di un'azione positiva»*, in *Giur. cost.*, n. 1/2010;
- LEONE S., *Sulla conformazione delle Giunte degli Enti locali al canone delle pari opportunità: alcune riflessioni alla luce delle innovazioni*

- legislative e della giurisprudenza più recente*, in *www.forumcostituzionale.it*, 8 gennaio 2015;
- LIETO S., *Giudizio costituzionale incidentale. Adattamenti, contaminazioni, trasformazioni*, Napoli, 2018;
- LIPPOLIS V., *Le dichiarazioni di principio degli statuti regionali*, in *Rassegna parlamentare*, n. 4/2005;
- LORELLO L., *Quote rosa e parità tra i sessi: la storia di un lungo cammino*, in *Osservatorio AIC*, n. 2/2017;
- LUCARELLI A., *Il progetto politico della “grande” riforma renziana*, in A. Lucarelli, F. Zammartino (a cura di), *La riforma costituzionale Renzi-Boschi. Quali scenari?*, Torino, 2016;
- LUCHENA G., *Sulla legittimità delle azioni positive cosiddette “forti” a seguito della sentenza Marshall: eguaglianza nei punti di partenza o eguaglianza nei punti di arrivo?* in L. Chieffi (a cura di), *Evoluzione delle autonomie e tutela dei diritti sociali. A proposito della riforma del Titolo V della Costituzione*, Padova, 2001;
- LUCIANI M., *Governo (forme di), ad vocem*, in *Enc. dir., Annali III*, Milano, 2010;
- LUCIANI M., *La questione del sesso del voto. L’elettorato passivo e la quota riservata alle donne*, in *ItaliaOggi*, 18 settembre 1995;
- MACCABIANI N., *La legge n. 270 del 2005: tra proposte di referendum abrogativo e dibattito politico-parlamentare*, in *Rivista AIC*, n. 3, 2012;
- MACCARONE L., *Misura minima e composizione “equilibrata” delle giunte locali dopo la legge n. 215 del 2012*, in *www.federalismi.it*, n. 18/2013;
- MAESTRI G., *L’ordinamento costituzionale italiano alla prova della democrazia paritaria*, Roma, 2018;
- MANGIA A., *Rappresentanza «di genere» e «generalità» della rappresentanza*, in AA.VV., *La parità dei sessi nella rappresentanza politica*, Torino, 2003;
- MANIN B., *Principi del governo rappresentativo*, Bologna, 2010;
- MARESCA A., *La promozione della rappresentanza di genere tra ipotesi di azioni positive e normative antidiscriminatorie*, in *www.dirittifondamentali.it*, n. 1/2012;
- MARSOCCI P., *Sulla funzione costituzionale dei partiti e delle altre formazioni politiche*, Napoli, 2012;
- MASSA A., *La rappresentanza femminile nelle istituzioni politiche elettive*, in A. Pitino (a cura di), *Interventi di contrasto alla discriminazione e alla violenza sulle donne nella vita pubblica e privata. Un’analisi multidisciplinare*, Torino, 2015;

- MASSARI O., *Dal partito di massa alla partitocrazia senza partiti*, in *Nomos. Le attualità del diritto*, n. 3/2018;
- MERLINI S., *I partiti politici e la Costituzione (rileggendo Leopoldo Elia)*, in Id. (a cura di), *La democrazia dei partiti e la democrazia nei partiti*, Firenze, 2009;
- MERLINI S., *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, 2009;
- MONTALTI M., *Il caso valdostano e l'attuazione dei «commi rosa» nelle Regioni a Statuto speciale*, in AA.VV., *La parità dei sessi nella rappresentanza politica*, Torino, 2003;
- MORI P., *Quale uguaglianza? Ovvero le azioni positive davanti alla Corte di giustizia delle Comunità europee*, in *Dir. Un. Eur.* 1996;
- MORLINO L., TARCHI M. (a cura di), *Partiti e caso italiano*, Bologna, 2006;
- MORRONE A., *Dopo la decisione sull'Italicum: il maggioritario è salvo, e la proporzionale non un obbligo costituzionale*, in *www.forumcostituzionale.it*, n. 2/2017;
- MORTATI C., *Concetto e funzione dei partiti politici*, in *Quaderni di Ricerca*, s. I, 1949;
- MORTATI C., *Il lavoro nella Costituzione*, in *Dir. lav.*, I 1954;
- MORTATI C., *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, 1958;
- MORTATI C., *La Costituzione in senso materiale*, Milano, 1998;
- MORTATI C., *Note introduttive ad uno studio sui partiti politici nell'ordinamento italiano*, in *Scritti giuridici in memoria di V.E. Orlando*, Padova, Vol. II, 1957 (ora in *Raccolta di scritti*, Milano, Vol. III, 1972);
- MOSCHELLA G., *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, 2011;
- MUSELLA F., *Governi monocratici*, Bologna, 2009;
- MUSELLA F., *I poteri di emergenza nella Repubblica dei Presidenti*, in S. Staiano (a cura di), *Nel ventesimo anno del terzo millennio. Sistemi politici, istituzioni economiche e produzione del diritto al cospetto della pandemia da Covid-19*, Napoli, 2020;
- MUSELLA F., *Il partito politico tra reti e organizzazione*, in S. Staiano (a cura di), *Nella rete dei partiti. Trasformazione politica, forma di governo, network analysis*, Napoli, 2014;

- MUSELLA F., *L'articolo 49 e la personalizzazione dei partiti politici. Il confronto Mortati-Togliatti a settant'anni dalla Costituente*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, n. 3/2015;
- NICOTRA I., *La legge della Valle d'Aosta sulla «parità» passa indenne l'esame della Corte*, in *Quad. cost.*, n. 2/2003;
- NINATTI S., *Azioni positive e discriminazioni per sesso nel diritto comunitario*, in *Quad. cost.*, n. 2/2000;
- NOCILLA D., *Natura delle disposizioni programmatiche statutarie e controlli endoregionali su leggi e regolamenti delle Regioni*, in *Giur. cost.*, n. 6/2004;
- NUSSBAUM M.C., *Giustizia sociale e dignità umana. Da individui a persone*, Bologna, 2002;
- OLIVETTI M., *La cd. "preferenza di genere" al vaglio del sindacato di costituzionalità. Alcuni rilievi critici*, in *Giur. cost.*, n. 1/2010;
- OSTI A., *Il Consiglio per le pari opportunità*, in L. Violini, Q. Camerlengo (a cura di), *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Lombardia*, Torino, 2016;
- PALADIN L., *Il principio costituzionale d'eguaglianza*, Milano, 1965;
- PALANO D., *L'invenzione del populismo. Note per la genealogia di un concetto paranoico*, in *Storia del pensiero politico*, n. 2/2019;
- PALANO D., *La democrazia senza partiti*, Milano, 2015;
- PALANO D., *Populismo*, Milano, 2017;
- PALICI DI SUNI E., *Empowerment delle donne, riequilibrio della rappresentanza politica, multilevel governance e democratizzazione dell'UE*, in M. Rossilli (a cura di), *I diritti delle donne nell'Unione Europea. Cittadine migranti schiave*, Roma, 2009;
- PALICI DI SUNI E., *Il principio di eguaglianza nell'Unione Europea*, in A. Lucarelli, A. Patroni Griffi (a cura di), *Dal Trattato costituzionale al Trattato di Lisbona. Nuovi studi sulla Costituzione europea*, Napoli, 2009;
- PALICI DI SUNI E., *Tra parità e differenza. Dal voto alle donne alle quote elettorali*, Torino, 2004;
- PASQUINO G., *La leadership della rottamazione*, in *Il Mulino*, fasc. 2, 2015;
- PASQUINO G., *Partiti, istituzioni, democrazie*, Bologna, 2014;
- PASQUINO G., *Partiti, personalizzazione, primarie*, in *Com. pol.*, fasc. 1, 2009;
- PASQUINO G., *Partiti, società civile, istituzioni e il caso italiano*, in *Stato e mercato*, n. 8/1983;
- PASQUINO P., *La Corte decide di decidere ma non coglie la natura del ballottaggio (sentenza n. 35 del 2017)*, in *Quad. cost.*, n. 2/2017;

- PASSANITI G., *Pari opportunità tra Corte costituzionale e revisione della Costituzione (a margine della ordinanza n. 39/2005 della Corte costituzionale)*, in *www.giustamm.it*, n. 6/2005;
- PASTORE F., RAGONE S., *Voto di preferenza e rappresentanza di genere nella legislazione elettorale regionale*, in <http://amministrazioneincammino.luiss.it/app/uploads/2010/04/ragone.pdf>
- PASTORI G., *Luci e ombre dalla giurisprudenza costituzionale in tema di norme programmatiche degli statuti regionali*, in *Le Regioni*, n. 1-2/2005;
- PAZÈ E., *Diseguali per legge. Quando è più forte l'uomo e quando è più forte la donna*, Milano, 2013;
- PAZÈ E., *Quote rosa: dubbi di costituzionalità e riserve critiche*, in *Pol. dir.*, n. 4/2010;
- PEDETTA M., *La Corte Costituzionale salva gli enunciati degli Statuti regionali sulla tutela delle "forme di convivenza" mettendoli nel limbo*, in *www.forumcostituzionale.it*;
- PERTICI A., *Art. 122 Cost.*, in R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Torino, 2006;
- PETRILLO P.L., *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*, Bologna, 2006;
- PEZZINI B., *Le quote come strumento di empowerment*, in AA.VV., *La parità dei sessi nella rappresentanza politica*, Torino, 2003;
- PINELLI C., *Populismo e democrazia rappresentativa*, in *Democrazia e diritto*, n. 3/2010;
- PITINO A., *La rappresentanza di genere nella legge n. 165 del 2017: profili di dubbia legittimità costituzionale, a prima lettura*, in *Quad. cost.*, n. 1/2018;
- PITRUZZELLA G., *Forma di governo e legislazione elettorale*, in *Le Regioni*, n. 3-4/2000;
- PITRUZZELLA G., *L'impatto dei "governatori regionali" nelle istituzioni e nella politica italiana*, in *Le Regioni*, n. 6/2004;
- PIZZETTI F., *Il gioco non valeva la candela: il prezzo pagato è troppo alto*, in *Le Regioni*, n. 1-2/2005;
- PIZZORUSSO A., *"Zone d'ombra" e "zone franche" della giustizia costituzionale italiana*, in A. D'atena (a cura di), *Studi in onore di Pierfrancesco Grossi*, Milano, 2012;
- PIZZORUSSO A., *Che cos'è l'eguaglianza*, Roma, 1983;

- PIZZORUSSO A., *I nuovi sistemi elettorali per la Camera dei deputati e per il Senato della Repubblica*, in M. Luciani, M. Volpi (a cura di), *Riforme elettorali*, Roma-Bari, 1995;
- POGGI A., *La democrazia nei partiti*, in *Rivista AIC*, n. 4/2015;
- POGGI A., *Sulla riforma dell'art. 51 Cost.: le quote alla prova della democrazia pluralista*, in *Quad. cost.*, 2002, n. 3;
- POLLICINO O., *Discriminazione sulla base del sesso e trattamento preferenziale nel diritto comunitario. Un profilo giurisprudenziale alla ricerca del nucleo duro del new legal order*, Milano, 2005;
- POLLICINO O., *Perché nessuno ha informato il Consiglio di Stato della nuova "stagione costituzionale" delle politiche di pari opportunità?* in *Dir. rel. ind.*, 2005;
- POTOTSCHNIG U., *Le condizioni di ammissibilità stabilite dall'art. 51 (Art. 97, co. 3, sez. II [art. 51])*, in G. Branca, A. Pizzorusso (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna-Roma, 1994;
- RADIGHIERI E., *Nuove prospettive per la parità dei sessi?* in L.S. Rossi (a cura di), *Carta dei diritti fondamentali e costituzione dell'Unione europea*, Milano, 2002;
- RAUTI A., *Ancora sulla legge elettorale calabrese (tra novità ed omissioni)*, in *Diritti regionali. Rivista di diritto delle autonomie territoriali*, n. 3/2017;
- RAVERAIRA M., *"Preferenza di genere": azione positiva o norma antidiscriminatoria? Brevi note a margine della sent. n. 4/2010 della Corte costituzionale*, in *www.federalismi.it*, n. 3/2010;
- REGALIA M., *La leadership: concetto, concezioni e rappresentazioni*, in *Riv. it. scienza pol.*, fasc. 3/2012;
- RESCIGNO F., *Il gender mainstreaming europeo e l'approccio internazionale alla questione della parità di genere*, in Id. (a cura di), *Percorsi di eguaglianza*, Torino, 2016;
- RESCIGNO G.U., *Forme di Stato e forme di Governo*, in *Enciclopedia giuridica Treccani*, I, Roma, 1989;
- REVELLI M., *Finale di partito*, Torino, 2013;
- REVELLI M., *La crisi del partito politico e i paradigmi organizzativi*, in AA.VV., *I partiti politici nella organizzazione costituzionale. Lezioni del Corso di Alta formazione in Diritto costituzionale*, Napoli, 2016;
- REVELLI M., *Populismo 2.0*, Torino, 2017;
- RIDOLA P., voce *Partiti politici*, in *Enc. Dir.*, Milano, vol. XXXII, 1982;
- RINALDI E., *Corte costituzionale, riforme e statuti regionali: dall'inefficacia delle norme programmatiche al superamento dell'ambigua distinzione tra contenuto necessario e contenuto eventuale*, in *Giur. cost.*, n. 6/2004;

- RODOMONTE M.G., *Equilibrio di genere, atti politici e stato di diritto nella recente sentenza n. 81 del 2012 sulla equilibrata presenza di uomini e di donne nella Giunta della Regione Campania*, in *www.federalismi.it*, n. 12/2012;
- RODOMONTE M.G., *L'eguaglianza senza distinzioni di sesso in Italia. Evoluzione di un principio a settant'anni dalla nascita della Costituzione*, Torino, 2018;
- ROMAGNOLI U., *Il principio d'uguaglianza sostanziale*, in G. Branca (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna, 1975;
- ROSENBACH W., T. PITTMAN, E. POTTER III, *What makes a follower?*, in AA.VV., *Contemporary issues in leadership*, Boulder, 2012;
- ROSSANO C., *L'eguaglianza giuridica nell'ordinamento costituzionale*, Napoli, 1966;
- ROSSANO C., *Partiti politici*, in *Enc. giur.*, XXII, Roma, 2002;
- ROSSI E., GORI L. *Prefazione*, in Id. (a cura di), *Partiti politici e democrazia. Riflessioni di giovani studiosi sul diritto dei e nei partiti*, Pisa, 2011;
- ROSSI E., *La democrazia interna dei partiti politici*, in *Rivista AIC*, n. 1/2011;
- ROSSI E., PIZZORUSSO A., *Le azioni positive in materia elettorale*, in B. Beccalli (a cura di), *Donne in quota: è giusto riservare posti alle donne nel lavoro e nella politica?*, Milano, 1999;
- ROSSI E., *Tra eguaglianza formale e eguaglianza sostanziale: la sentenza n. 422/1995 nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, in S. Scarponi (a cura di), *Le pari opportunità nella rappresentanza politica e nell'accesso al lavoro. I sistemi di "quote" al vaglio di legittimità*, Trento, 1997;
- ROUSSEAU J.J., *Contratto sociale*, in G. Saitta (a cura di), *Discorsi e contratto sociale*, Bologna, 1931;
- RUGGERI A., *"Tradizioni costituzionali comuni" e "controlimiti" tra teoria delle fonti e teoria dell'interpretazione*, in *Dir. pub. comp. ed eur.*, n. 1/2003;
- RUGGERI A., *Gli statuti regionali alla Consulta e la vittoria di Pirro*, in *Forum Quad. Cost.*, 9 dicembre 2004;
- RUGGERI A., *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*, n. 8/2017;
- RUGGERI A., *Note minime in tema di democrazia interna ai partiti politici*, in *Rivista AIC*, n. 1/2011;

- RUGGERI A., RAUTI A. (a cura di), *Forum sull'Italicum. Nove studiosi a confronto*, Torino, 2015;
- SALAZAR C., *Norme statutarie in materia di pari opportunità e il conflitto tra Stato e Regioni*, in *Quad. cost.*, n. 1/2012;
- SANTAMBROGIO M., *Azioni positive e uguaglianza*, in B. Beccalli (a cura di), *Donne in quota: è giusto riservare posti alle donne nel lavoro e nella politica?*, Milano, 1999;
- SARTORI G., *Sistemi elettorali*, in Id., *Elementi di teoria politica*, Bologna, 1987;
- SCARLATTI P., *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*, n. 2/2018;
- SCARPONI S., *Pari opportunità e frauenquoten davanti alla Corte di giustizia*, in *Riv. dir. eur.*, I, 1995;
- SCOPPOLA P., *La Repubblica dei partiti. Evoluzione e crisi di un sistema politico (1945-1996)*, Bologna, 1997;
- SCUTO F., *L'organizzazione e il funzionamento interno dei partiti: vecchi e (apparentemente) nuovi modelli di fronte all'art. 49 Cost.*, in *Dir. cost.*, n. 3/2019;
- SCUTO F., *La democrazia interna dei partiti: profili costituzionali di una transizione*, Torino, 2017;
- SEGNI M., *La rivoluzione interrotta. Diario di quattro anni che hanno cambiato l'Italia*, Milano, 1994;
- SERGES G., *Spunti di giustizia costituzionale a margine della declaratoria di illegittimità della legge elettorale*, in *Rivista AIC*, n. 1/2014;
- SEVERINI G., *Cosa ha detto la Corte costituzionale sullo Statuto umbro*, in *www.federalismi.it*, n. 24/2004;
- SGRÒ F., *Prime considerazioni sulla legge n. 165 del 2017: questioni nodali e specificità del nuovo sistema elettorale italiano*, in *Osservatorio AIC*, n. 3/2017;
- SORRENTI G., *“Viaggio ai confini dell'eguaglianza giuridica”. Limiti e punti di caduta delle tecniche di attuazione del divieto di distinzioni in base al sesso*, in *Rivista AIC*, n. 2/2020;
- STAIANO S., *Costituzione italiana: art. 5*, Roma, 2017;
- STAIANO S., *Dai Sindaci ai Governatori*, in *www.federalismi.it.*, n. 19/2012;
- STAIANO S., *Forma di governo e sistema dei partiti. Una ricerca necessaria (che deve continuare)*, in Id. (a cura di), *Nella rete dei partiti. Trasformazione politica, forma di governo, network analysis*, Napoli, 2014;

- STAIANO S., *Il giudizio sulla legge elettorale come decisione politica*, in *www.federalismi.it*, n. 2/2017;
- STAIANO S., *L'incertezza (anche) delle regole dell'incarico*, in *www.federalismi.it*, n. 4/2018;
- STAIANO S., *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, 2019;
- STAIANO S., *La rappresentanza*, in *Rivista AIC*, n. 3/2017;
- STAIANO S., *La vicenda del giudizio sulla legge elettorale: crisi forse provvisoria del modello incidentale*, in *Rivista AIC*, n. 2/2014;
- STAIANO S., *Né modello né sistema. La produzione del diritto al cospetto della pandemia*, in *Rivista AIC*, n. 2/2020; ora anche in Id. (a cura di), *Nel ventesimo anno del terzo millennio. Sistemi politici, istituzioni economiche e produzione del diritto al cospetto della pandemia da Covid-19*, Napoli, 2020;
- STAIANO S., *Normatività e dintorni. Riflessioni sull'incertezza delle regole dal punto di vista costituzionale*, in *Dir. soc.*, n. 4/2015;
- STAIANO S., *Per un nuovo paradigma giuridico dell'eguaglianza*, in M. Della Morte (a cura di), *La dis-eguaglianza nello Stato costituzionale*, Napoli, 2016;
- STAIANO S., *Prolegomeni minimi ad una ricerca forse necessaria su forma di governo e sistema dei partiti*, in *www.federalismi.it*, n. 3/2012;
- STAIANO S., *Trasformazione dei partiti e forma di governo*, in *www.federalismi.it*, n. 19/2015;
- TAGLIERI L., *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*, fasc. 1/2018;
- TARCHI M., *Il populismo e la scienza politica: come liberarsi del "complesso di Cenerentola"*, in *Fil. pol.*, n. 3/2004;
- TARCHI M., *L'Italia populista. Dal qualunquismo a Beppe Grillo*, Bologna, 2015;
- TARLI BARBIERI G., *Il complesso mosaico delle fonti in materia di sistema di elezione del Presidente e dei consiglieri regionali*, in P. Caretti (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 2005. I nuovi Statuti regionali*, Torino, 2006;
- TARLI BARBIERI G., *Le fonti del diritto regionale nella giurisprudenza costituzionale sugli statuti regionali*, in *Le Regioni*, n. 4/2005;
- TEGA D., *Discriminazione e diritto antidiscriminatorio: considerazioni istituzionali (a partire dal diritto costituzionale italiano)*, in *www.forumcostituzionale.it*, 12 dicembre 2008; ora anche in T. Casadei (a

- cura di), *Lessico delle discriminazioni: tra società, diritto e istituzioni*, Reggio Emilia, 2008;
- TONIATTI R., *Identità, eguaglianza e azioni positive: profili e limiti costituzionali della rappresentanza politica preferenziale*, in S. Scarponi (a cura di), *Le pari opportunità nella rappresentanza politica e nell'accesso al lavoro. I sistemi di "quote" al vaglio di legittimità*, Trento, 1997;
- TORRETTA P., *I diritti alle pari opportunità e il diritto delle pari opportunità: uno sguardo alla legislazione regionale*, in *www.federalismi.it*, n. 3/2009;
- TOSI R., *Donne e politica. Il quadro normativo*, in *Donna Diritti e Società*, 1998;
- TRIPODINA C., *1946-2016 la "questione elettorale femminile": dal voto delle donne al voto alle donne (una luce si intravede)*, in *Rivista AIC*, n. 3/2016;
- TROISI M., *La legge elettorale e il sistema dei partiti*, in S. Staiano (a cura di), *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Campania*, Torino, 2016;
- TRUCCO L., *"Sentenza Italicum": la Consulta tra detto, non considerato e lasciato intendere*, in *Consulta Online*, fasc. 1/2017;
- TRUCCO L., *Candidature multiple ed Italicum*, in *Quad. cost.*, fasc. 3/2015;
- TRUCCO L., *Dal mar Ligure allo Ionio: norme elettorali "last minute" e rappresentanze di genere di "mezza estate"*, in *Consulta OnLine*, 10 agosto 2020;
- TRUCCO L., *Il sistema elettorale "Italicum-bis" alla prova della sentenza della Corte costituzionale n. 1 del 2014 (atto secondo)*, in *Consulta OnLine*, fasc. 1/2015;
- TRUCCO L., *Materia elettorale e forme di governo regionali tra principi costituzionali e politiche di contenimento della spesa nelle decisioni n. 151 e n. 198 del 2012 della Corte costituzionale*, in *Giur. it.*, 2013;
- TRUCCO L., *Preferenza di genere e sostituzione legislativa della regione Puglia: quando il fine potrebbe già avere il mezzo*, in *Quad. cost.*, n. 3/2020;
- URBINATI N., *Democrazia in diretta. Le nuove sfide della rappresentanza*, Milano, 2013;
- VENTURA S., *I leader e le loro storie. Narrazione, comunicazione politica e crisi della democrazia*, Bologna, 2019;
- VIGEVANI G.E., *Autonomia statutaria, voto consiliare sul programma e forma di governo "standard"*, in *Le Regioni*, n. 1-2/2005;
- VIOLA V., *Quote rosa: in Campania entrano 14 donne*, in *Il Sole 24 Ore*, 31 marzo 2010;

- VIRGA P., *I partiti nell'ordinamento giuridico*, Milano, 1948;
- VOLPI M., *Le forme di governo contemporanee tra modelli teorici ed esperienze reali*, in *Quad. cost.*, n. 2, 1997;
- VUOLO A., *Il riparto di competenze normative tra Stato e Regioni in materia elettorale*, in F. Pastore (a cura di), *I sistemi elettorali regionali tra complessità delle fonti, forma di governo e dinamiche partitiche*, Torino, 2012;
- VUOLO A., *La legge elettorale. Decisione politica, controlli, produzione giurisprudenziale*, Napoli, 2017.

Collana *Ricerche Giuridiche*

1. Vincenzo Atripaldi, *Diritto allo studio*, 1975
2. Massimo Panebianco, *Ugo Grozio e la tradizione storica del Diritto Internazionale*, 1975
3. Fulvio Fenucci, *L'assistenza scolastica nelle leggi delle regioni ad autonomia ordinaria*, 1976
4. P. Rescigno, V. Atripaldi, F. Fichera, A. Budetta, M. Panebianco, M. De Dominicis, S. De Val Aurisicchio, *Strutture di potere, democrazia e partecipazione*, 1975
5. Enzo Maria Marengi, *Aspetti delle competenze regionali in materia urbanistica*, 1976
6. Vincenzo Patalano, *Il delitto di mancanza alla chiamata delle armi*, 1976
7. E. Pacelli, A. Saraceni, *Nuova disciplina della edificabilità dei suoli*, 1977
8. A.M. Allagrande, G. Barbirotti, M. Della Casa, V. Grillo, A. Vitale, *Le proposte della commissione Gonella-Casaroli per la revisione del Concordato*, 1977
9. Giuliana Ziccardi Capaldo, *Le situazioni territoriali illegittime nel Diritto Internazionale*, 1977
10. Vincenzo Mileo, *Le comunioni tacite familiari*, 1977
11. Maria Vittoria Lupò Avagliano, *Regioni e riforma sanitaria*, 1978
12. Maria Vittoria Lupò Avagliano, *L'autonomia contabile regionale*, 1979
13. Francesco Caruso, *Le Anstalten nell'ordinamento italiano*, 1979
14. Vito Gallotta, *La formazione professionale nel quadro delle competenze delle regioni ad autonomia ordinaria*, 1979
15. Antonio Pistone, *La giurisdizione contabile della Corte dei Conti*, 1981
16. Silvio Lugnano, *Argomenti per uno studio di politica criminale*, 1982
17. Mario La Monica, *Oggetto giuridico e tipicità del delitto di ricorso abusivo al credito*, 1983
18. Mario La Monica, *Sul significato normativo del termine "reato"*, 1983
19. Antonio Pistone, *Il contenzioso tributario: un'ipotesi di riforma*, 1983
20. Giuseppe Maria Ruggiero, *L'organo internazionale*, 1984
21. Bartolomeo Selleri, *Il diritto di accesso agli atti del procedimento amministrativo*, 1984
22. Arturo De Luca, *Giustizia e legalità nella filosofia giuridica di Kant*, 1984
23. Francesco Domenico Riccioli, *La successione internazionale degli Stati al debito pubblico*, 1984
24. Bartolomeo Selleri, *Pubblica amministrazione e cittadino: alla ricerca della parità*, 1984
25. Giovanni Esposito, *La chiamata in correità*, 1988
26. Antonio Abet, *La guerra sociale. Potere e autorità nei rapporti tra ordinamento giuridico e comunità nazionale*, 1987
27. Sergio Moccia, *Carpzov e Grozio. Dalla concezione teocratica alla concezione laica del diritto penale*, 1988
28. Guido Clemente di San Luca, *Three papers*, 1990
29. Pasquale Landi, *Diritto ed economia. Saggio sulla "Riduzione della filosofia del diritto alla filosofia dell'economia"*, 1996
30. Cosimo Silvestro, *Contributo allo studio dell'inquadramento previdenziale*, 1996
31. Francesco Bertolini, *Rappresentanza parlamentare e attività di governo*, 1997

32. Maria Elisabetta de Franciscis, *Il Presidente degli Stati Uniti d'America. Costituzione e prassi*, 1996
33. Maria Luisa Tufano, *La c.d. eccezione di invalidità degli atti comunitari*, 1996
34. Raffaele Titomanlio, *Contributo in tema di risarcibilità dell'interesse legittimo*, 1996
35. Renata Spagnuolo Vigorita, *La liberalizzazione delle telecomunicazioni: dal monopolio alla concorrenza regolata*, 1998
36. Ferdinando Lignola, *L'applicazione della pena su richiesta delle parti La natura della sentenza. Questioni applicative*, 2000
37. Alfredo Contieri, *La programmazione negoziata. La consensualità per lo sviluppo. I principi*, 2000
38. Simone Valiante, *Pluralità dell'informazione e sistema radiotelevisivo*, 2001
39. Daniele Marrama, *La pubblicità ingannevole. Il giudice amministrativo e la natura giuridica delle decisioni delle authorities*, 2002
40. Giuliana Di Fiore, *Autorità di garanzia e interesse pubblico nelle comunicazioni integrate*, 2002
41. Chiara Orrei, *La tutela risarcitoria dell'interesse legittimo. Sviluppi giurisprudenziali e profili dogmatici*, 2002
42. Nino Paolantonio, *Contributo sul tema della rinuncia in diritto amministrativo*, 2003
43. Antonio Leo Tarasco, *La consuetudine nell'ordinamento amministrativo. Contributo allo studio delle fonti non scritte*, 2003
44. Simona D'Antonio, *Teoria e prassi nella tutela risarcitoria dell'interesse legittimo*, 2003
45. Alberto Zito, *Il danno da illegittimo esercizio della funzione amministrativa. Riflessioni sulla tutela dell'interesse legittimo*, 2003
46. Giancarlo Sorrentino, *Diritti e partecipazione nell'amministrazione di risultato*, 2003
47. Renata Spagnuolo Vigorita, *Politiche pubbliche del servizio sanitario*, 2003
48. Antonio Leo Tarasco, *Beni patrimonio e attività culturali: attori privati e autonomie territoriali*, 2004
49. Marco Calabrò, *Potere amministrativo e partecipazione procedimentale. Il caso ambiente*, 2004
50. Vincenzo Metafora, *Il danno non patrimoniale e la sua riconduzione nell'alveo dell'art. 2043 c.c. L'art. 2059 c.c. come sanzione civile indiretta*, 2004
51. Loredana Giani, *Funzione amministrativa ed obblighi di correttezza. Profili di tutela del privato*, 2005
52. Mariaconcetta D'Arienzo, *Profili costituzionali e regimi amministrativi nell'assetto del sistema radiotelevisivo*, 2005
53. Andrea Crismani, *I controlli esterni sulle pubbliche amministrazioni. Contributo alla sistemazione metodologica del procedimento di controllo sulla gestione*, 2005
54. Fortunato Gambardella, *Trasformazione urbana e modelli privatistici. Profili ricostruttivi delle società di trasformazione urbana*, 2005
55. Domenico D'Orsogna, *Contributo allo studio dell'operazione amministrativa*, 2005
56. Marialaura Cunzio, *La criminalità organizzata in Campania*, 2005
57. Francesca Attanasio, *Partecipazione di società di capitali in società di persone alla luce della riforma societaria*, 2005

58. Marina Specca, *Il processo di ristrutturazione del debito negli enti locali. Analisi degli strumenti più utilizzati e delle procedure da attivare*, 2005
59. Laura Lamberti, *Riflessioni sulle funzioni amministrative delle Regioni e degli Enti locali*, 2006
60. Alessandro Martini, *Profili giuridici della procreazione medicalmente assistita*, 2006
61. Maria Gabriella Ivone, *Riflessioni in tema di unioni di fatto. Le esperienze italiana e francese a confronto*, 2006
62. Luisa Marin, *Il principio di mutuo riconoscimento nello spazio penale europeo*, 2006
63. Salvatore Dettori, *Il rapporto di presupposizione nel diritto amministrativo. Contributo allo studio della funzione complessa*, 2006
64. Carla Acocella, *Pubblico e privato nella gestione dei servizi pubblici. Il contratto di servizio*, 2007
65. Luca Pardi, *Contributo allo studio del contratto di leasing per la realizzazione delle opere pubbliche per la realizzazione delle opere pubbliche*, 2007
66. Annalisa Giusti, *Contributo allo studio di un concetto ancora indeterminato: la discrezionalità tecnica della pubblica amministrazione*, 2007
67. Camillo Patriarca, *La distribuzione degli utili in natura*, 2008
68. Angelo Lalli, *Disciplina della concorrenza e diritto amministrativo*, 2008
69. Ivan Ingravallo, *Le amministrazioni territoriali dell'ONU*, 2008
70. Gabriella Ferranti, *La cooperazione giudiziaria in materia penale nelle convenzioni del Consiglio d'Europa e nel diritto dell'Unione europea*, 2008
71. Fulvio Maria Palombino, *Gli effetti della sentenza internazionale nei giudizi interni*, 2008
72. Gerardo Soricelli, *Il responsabile del procedimento amministrativo*, 2009
73. Giancarlo Sorrentino, *Interesse legittimo e pregiudizialità amministrativa*, 2010
74. Ilaria Amelia Caggiano, *Circolazione del denaro e strumenti di tutela*, 2010
75. Marta Simoncini, *La regolazione del rischio e il sistema degli standard. Elementi per una teoria dell'azione amministrativa attraverso i casi del terrorismo e dell'ambiente*, 2010
76. Anna Lazzaro, *Contributo in tema di risarcimento del danno da ritardo*, 2011
77. Loredana Strianese, *Il contratto preliminare tra vincoli civilistici ed evoluzione dell'ordinamento tributario*, 2011
78. Diego Rossano, *Mediazione, Camera di conciliazione, Arbitro bancario finanziario*, 2012
79. Luca Pardi, *Gli strumenti di mercato a tutela dell'ambiente. Nuove forme di partecipazione responsabile e sussidiaria, dei privati all'esercizio delle funzioni*, 2012
80. Marta Tigano, *Tra economie dello Stato ed «economia» della Chiesa: i beni culturali d'interesse religioso*, 2012
81. Dario Bevilacqua, *Il Free-Trade e l'Agorà, Interessi in conflitto, regolazione globale e democrazia partecipativa*, 2012
82. Mario Quaranta, *Concertazione sociale e regole del lavoro*, 2012
83. Alfonso Maria Cecere, *Prime riflessioni sul potere amministrativo di coazione. Dalle restrizioni alle coercizioni nei confronti dei privati*, 2012
84. Alessandro Auletta, *Gli ausili pubblici tra autorità e consenso*, 2012
85. Giovanni Cocozza, *La decisione plurale in conferenza di servizi*, 2012

86. Francesca Di Lascio, *Le ispezioni amministrative sulle imprese. Analisi teorica e diritto positivo*, 2012
87. Simona D'Antonio, *Il commissario ad acta nel processo amministrativo. Qualificazione dell'organo e regime processuale degli atti*, 2012
88. Simona Di Stasio, *La politica migratoria europea: da Tampere a Lampedusa*, 2012
89. Fortunato Gambardella, *Contributo allo studio del regime giuridico dei bandi da gara*, 2012
90. Pierluigi Simone, *Origini e sviluppo della cooperazione internazionale ed europea di polizia. Modelli e soluzioni operative*, 2012
91. Tiziana di Iorio, *Società multietnica e libertà religiosa del minore tra affidamento e autodeterminazione*, 2013
92. Gianluca Bellomo, *Le normazioni tecniche volontarie nel diritto pubblico ambientale*, 2013
93. Francesca Perrini, *La protezione diplomatica delle società*, 2013
94. Paola Saracini, *Contratto a termine e stabilità del lavoro*, 2013
95. Carlo Iannello, *Il diritto all'acqua. Proprietà collettiva e Costituzione*, 2013
96. Marco Tiberi, *La tutela dell'interesse legittimo nella pluralità delle azioni*, 2013
97. Claudio Valerio Cogliandro, *Tutela della privacy e accesso ad internet nell'opera di Stefano Rodotà*, 2013
98. Anna Pitrone, *Le responsabilità internazionale delle organizzazioni intergovernative*, 2013
99. Francesca Ferraro, *Lo spazio giuridico europeo tra sovranità e diritti fondamentali. Democrazia, valori e rule of law nell'Unione al tempo della crisi*, 2014
100. Lorenzo Zoppoli, Antonello Zoppoli, Massimiliano Delfino (a cura di), *Una nuova Costituzione per il sistema di relazioni sindacali?*, 2014
101. Massimo Luigi Ferrante, *Principio di libertà personale e sistema penale italiano*, 2014
102. Gabriele Pepe, *La primazia negli organi collegiali pubblici*, 2014
103. Luca Buscema, *Lo stato di guerra in tempo di pace*, 2014
104. Francesco Rotondo, *Itinerari alla periferia di Lombroso. Pietro Gori e la "Criminologia moderna" in Argentina*, 2014
105. Paola Torretta, *L'incandidabilità al mandato parlamentare. La "legge Severino" oltre il "caso Berlusconi"*, 2015
106. Sara Valaguzza, *Sustainable Development in Public Contracts. An example of Strategic Regulation*, 2016
107. Luca Buscema (a cura di), *Identità nazionale e multiculturalismo*, 2016
108. Annamaria Gigli, *Nuove prospettive di tutela del legittimo affidamento nei confronti del potere amministrativo*, 2016
109. Tania Abbiate, *La partecipazione popolare ai processi costituenti: l'esperienza tunisina*, 2016
110. Andrea Patroni Griffi, *Le regole della bioetica tra legislatore e giudici*, 2016
111. Francesco Monceri, *La semplificazione dell'amministrazione nella crisi delle economie di mercato*, 2016
112. Gabriella De Maio, *Semplificazione e digitalizzazione: un nuovo modello burocratico*, 2016

113. Maria Teresa Stile, *La responsabilità dello Stato giudice e del magistrato tra garanzie costituzionali e moniti europei*, 2016
114. Gennaro Ferraiuolo, *Costituzione. Federalismo. Secessione. Un itinerario*, 2016
115. Massimiliano Delfino, *Salario legale. Contrattazione collettiva e concorrenza*, 2016
116. Silvia Tuccillo, *Contributo allo studio della funzione amministrativa come dovere*, 2016
117. Adele Del Guercio, *La protezione dei richiedenti asilo nel diritto internazionale europeo*, 2017
118. Alessandro F. Di Sciascio, *L'intervento sostitutivo nell'esercizio dell'attività amministrativa. Profili statici e dinamici*, 2017
119. Francesco Santoro, *L'abuso nel diritto civile e tributario*, 2017
120. Paola Bozzao, *Anzianità, lavori e diritti*, 2017
121. Gabriele Sabato, *La Governance per la rigenerazione dei siti contaminati. Il caso italiano dei Brownfields*, 2017
122. Fabiana Di Porto, *La regolazione degli obblighi informativi. Le sfide delle scienze cognitive e dei big data*, 2017
123. Francesco D'Ambrosi, *Consob e sistema di vigilanza*, 2017
124. Filomena Manganiello, *Interesse nazionale, interessi europei e vincoli alla potestà normativa regionale*, 2017
125. Eugenio D'Apuzzo, *Profili della cessazione della materia del contendere nel processo amministrativo*, 2017
126. Luca Calcaterra, *La somministrazione di lavoro. Teorie e ideologie*, 2017
127. Marcello Di Francesco Torregrossa, *La pubblica amministrazione nella società digitale*, 2017
128. Giovanni Cocozza, *Il percorso conformativo dell'eccesso di potere giurisdizionale. Una ricerca sul vizio della funzione e sul suo giudice*, 2017
129. Gabriele Pepe, *The Notion of primus inter pares in Italian public life today*, 2017
130. Luca Longhi, *Studio sulla responsabilità disciplinare dei magistrati*, 2017
131. Paola Saracini, Lorenzo Zoppoli (a cura di), *Riforme del lavoro e contratti a termine*, 2017
132. Eleonora Sirsi, *OGM e agricoltura. Evoluzione del quadro normativo, strategie di comunicazione, prospettive dell'innovazione*, 2017
133. Alfonso Vuolo, *La legge elettorale. Decisione politica, controlli, produzione giurisprudenziale*, 2017
134. Giorgia Bevilacqua, *Criminalità e sicurezza in alto mare*, 2017
135. Stefania Romeo, *«Usus auctoritas». Le XII tavole e la tutela dell'«apparenza» della proprietà*, 2017
136. Fiorenzo Liguori, Silvia Tuccillo (a cura di), *Contratti pubblici. Trasformazioni e problemi*, 2017
137. Maria Assunta Icolari, *Per una dogmatica dell'imposta ambientale*, 2018
138. Sara Lieto, *Giudizio costituzionale incidentale. Adattamenti, contaminazioni, trasformazioni*, 2018
139. Valeria Nuzzo, *La protezione del lavoratore dai controlli impersonali*, 2018
140. Luca Gori, *Le elezioni primarie nell'ordinamento costituzionale*, 2018

141. Antonio Loffredo, *Democrazia aziendale, imprese transnazionali e dumping sociale*, 2018
142. Donatella Loprieno, "Trattenere e punire". *La detenzione amministrativa dello straniero*, 2018
143. Elisabetta Codazzi, *La società in house. La configurazione giuridica tra autonomia e strumentalità*, 2018
144. Valentina Gastaldo, *L'Astreinte nel processo amministrativo*, 2018
145. Giovanni Martini, *Potere sanzionatorio della P.A. e diritti dell'uomo. I vincoli CEDU all'amministrazione repressiva*, 2018
146. Carlo Ferruccio Ferrajoli, *Rappresentanza politica e responsabilità. La crisi della forma di governo parlamentare in Italia*, 2018
147. Vittorio Minervini, *Insolvenza e mercato. Itinerari per la modernizzazione delle discipline sulla crisi d'impresa*, 2018
148. Renata Spagnuolo Vigorita, *Il conflitto tra pubblica amministrazione e privati. Modelli per la composizione*, 2018
149. Giovanni Poggeschi, *La Catalogna: dalla nazione storica alla repubblica immaginaria*, 2018
150. Umberto Ronga, *La legislazione negoziata. Autonomia e regolazione nei processi di decisione pubblica*, 2018
151. Guerino Fares, *Prestazioni sociali tra garanzie e vincoli*, 2018
152. Fabio Francesco Pagano, *Legittimo affidamento e attività legislativa*, 2018
153. Giuseppe Micciarelli, *Commoning. Beni comuni urbani come nuove istituzioni. Materiali per una teoria dell'autorganizzazione*, 2018
154. Giacomo D'Amico, *Azione di accertamento e accesso al giudizio di legittimità costituzionale*, 2018
155. Sveva Bocchini, *Lo statuto del sito contaminato e il vincolo ambientale ripristinatorio*, 2018
156. Francesca Biondi Dal Monte, *Dopo la legge. Tendenze e prospettive dell'attuazione e delle fonti primarie tra Governo e Parlamento*, 2018
157. Alessandro Morelli (a cura di), *Dal "Contratto di Governo" alla formazione del Governo Conte. Analisi di una crisi istituzionale senza precedenti*, 2018
158. Alessandro Morelli, *Rappresentanza politica e libertà del mandato parlamentare*, 2018
159. Massimiliano Delfino, *Salario legale e contrattazione collettive e concorrenza*, 2018
160. Irene Coppola, *Contributo allo studio del processo civile in appello*, 2018
161. Marta Ferrara, *Capo dello Stato, vincoli europei e obblighi internazionali. Nuove mappe della garanzia presidenziale*, 2019
162. Giuseppe Allegri, Alessandro Sterpa, Nicola Viceconte (a cura di), *Questioni costituzionali al tempo del populismo e del sovranismo*, 2019
163. Monica Cocconi (a cura di), *Sostenibilità, responsabilità sociale d'impresa e nuove aspettative dei consumatori: nuovi paradigmi di qualità?*, 2019
164. Luca Di Majo, *La qualità della legislazione tra regole e garanzie*, 2019
165. Irene Coppola, *Capitale umano o sistemi robotici. Un nuovo processo in Italia*, 2019
166. Pamela Lattanzi, *I prodotti di frontiera. Il caso degli «integratori alimentari botanici»*, 2019

167. Sergio Marotta, *Le forme dell'acqua. Economia e politiche del diritto nella gestione delle risorse idriche*, 2019
168. Donatella Illuminato, *Inadempimento non imputabile e impossibilità sopravvenuta. Un'endiadi nel diritto?* 2019
169. Giuseppe Papale, Raffaele Gaetano Crisileo, *Storia dell'oratoria forense. Comunicazione e persuasione*, 2019
170. Ubaldo Perfetti (a cura di), *Il punto sui così detti danni punitivi*, 2019
171. Francesca Martines, *La funzione d'iniziativa della Commissione nel processo legislativo dell'Unione europea*, 2019
172. Giacomo Gargano, *Lo Stato e gli Enti di diritto pubblico quali soggetti passivi del rapporto giuridico tributario*, 2019
173. Emma A. Imparato, *L'eccezione nella regola*, 2019
174. Adriano Maffeo, *Diritto dell'Unione europea e processo civile nazionale*, 2019
175. Antonio Ignazio Arena, *L'esternazione del pubblico potere*, 2019
176. Francesco Paterniti, *Figli e ordinamento costituzionale*, 2019
177. Francesco Raffaello De Martino, *Presidente della Repubblica e scioglimento delle camere*, 2019
178. Giacomo Delledonne, *Costituzione e legge elettorale*, 2019
179. Ferdinando Franceschelli, *L'impatto dei cambiamenti climatici nel diritto internazionale*, 2019
180. Luca Pedullà, *La costituzionalizzazione del giusto procedimento*, 2019
181. Sara Poli, *Le misure restrittive autonome dell'Unione europea*, 2019
182. Gabriella Di Maio, *Fiscalità energetica e cambiamento climatico. Il ruolo del diritto tributario nella società moderna*, 2020
183. Eloísa Carbonell Porras, Giuseppe Piperata (a cura di), *La reforma del gobierno local en España e Italia*, 2020
184. Anna Gragnani, *La codificazione del diritto ambientale: il modello tedesco e la prospettiva italiana*, 2020
185. Mena Minafra, *Osservazioni sulla "chiamata in correità"*, 2020
186. Antonio Mitrotti, *L'interesse nazionale nell'ordinamento italiano*, 2020
187. Giacomo D'Amico, *La libertà "capovolta"*, 2020
188. Viviana Di Capua, *L'autorizzazione integrata ambientale*, 2020
189. Alessandro Sterpa, Alessandra Coiante (a cura di), *Sicurezza, legalità ed economia*, 2020
190. Sara Lieto, *Processo e partecipazione nel controllo di costituzionalità*, 2020
191. Cristiana Carletti, *Diritto alla riservatezza, protezione dei dati personale e spazio digitale nell'ordinamento internazionale*, 2020
192. Roberta Alfano, *Sanzioni amministrative tributarie e tutela del contribuente*, 2020
193. Maria Teresa Stile, *Discrezionalità legislativa e discrezionalità giurisdizionale nei processi evolutivi del costituzionalismo*, 2020
194. Shkelzen Hasanaj, *Diritti delle minoranze. Tra immigrazione e globalizzazione*, 2020
195. Stefano Aru, *La continuità del regionalismo italiano*, 2020
196. Laura Tebano, *Lavoro, potere direttivo e trasformazioni organizzative*, 2020

197. Giovanni Coccozza, *Contributo a uno studio sulla motivazione del provvedimento come essenza della funzione amministrativa*, 2020
198. Maria Antonella Gliatta, *La dialettica della centralità. Studio sull'iniziativa legislativa del Governo*, 2020
199. Stefano D'Alfonso, *Potere d'inchiesta parlamentare e sistema di protezione dei diritti*, 2020
200. Costanza Nardocci, *Il "diritto" al giudice costituzionale*, 2020
201. Michela Troisi, *Le pronunce che costano. Poteri istruttori della Corte costituzionale e modulazione delle conseguenze finanziarie delle decisioni*, 2020
202. Umberto Ronga, *La delega legislativa. Recente rendimento del modello*, 2020
203. Carlo Iannello, *Salute e libertà. Il fondamentale diritto all'autodeterminazione individuale*, 2020
204. Massimo Cavino, Lucilla Conte, Simone Mallardo, Massimiliano Malvicini, *Un'imprevista emergenza nazionale. L'Italia di fronte al COVID-19*, 2020
205. Vito Breda, Matteo Frau (a cura di), *La contrattazione Costituzionale dei livelli di autonomia. Modelli per una comparazione*, 2020
206. Katia La Regina (a cura di), *La custodia cautelare in carcere*, 2020
207. Giovanna Petrillo, *I limiti di proporzionalità nella disciplina fiscale delle società di comodo*, 2020
208. Andrea Maltoni (a cura di), *I contratti pubblici: la difficile stabilizzazione delle regole e la dinamica degli interessi*, 2020
209. Stefania Cecchini, *La Corte costituzionale paladina dell'eguaglianza di genere*, 2020
210. Paola Mazzina, *L'autonomia politica regionale tra modelli costituzionali e sistema dei partiti*, 2020
211. Mario Iannella, *La governance economica cooperativa. Autonomia e raccordi negli Stati Uniti e nell'Eurozona*, 2020

Finito di stampare nel mese di ottobre 2020
presso la Grafica Elettronica – (Na)