



## **LA DECLINAZIONE DEL PRINCIPIO DI PARITÀ DI GENERE NEL SISTEMA ELETTORALE POLITICO NAZIONALE ALLA LUCE DELLA LEGGE 3 NOVEMBRE 2017, N. 165\***

di Paolo Scarlatti\*\*

SOMMARIO: 1. Introduzione: i tratti essenziali del nuovo sistema misto di elezione del Parlamento - 2. Parità di genere e riforme elettorali nella evoluzione dell'ordinamento costituzionale italiano - 3. (*Segue*) Il contributo della giurisprudenza costituzionale - 4. La disciplina della rappresentanza di genere nella recente legge 3 novembre 2017, n. 165 - 5. Aspetti problematici della nuova disciplina sulla rappresentanza di genere: la determinazione delle soglie e la questione della circoscrizione Estero - 6. (*Segue*) Pluricandidature e limiti di effettività delle norme sulle pari opportunità nella ineludibile prospettiva dell'autoriforma delle forze politiche. Considerazioni conclusive

### **1. Introduzione: i tratti essenziali del nuovo sistema misto di elezione del Parlamento**

L'11 novembre 2017 è stata pubblicata nella Gazzetta Ufficiale (n. 264) la legge 3 novembre 2017, n. 165, recante «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», la cui entrata in vigore è fissata, ai sensi dell'articolo 6, comma 8, al giorno successivo alla sua pubblicazione.

Tale intervento legislativo – lungamente atteso benché osteggiato nel merito da ampia parte del mondo politico, che aveva auspicato l'esercizio al riguardo del potere di rinvio da parte del Presidente della Repubblica, dando altresì seguito a diversi ricorsi per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato, da ultimo dichiarati inammissibili dalla Corte costituzionale<sup>1</sup> – configura un nuovo sistema elettorale dei membri del Parlamento fondato

\* Contributo sottoposto a *double blind peer review*.

\*\* Assegnista di ricerca in Diritto costituzionale presso il Dipartimento di Scienze Politiche dell'Università degli Studi Roma Tre.

<sup>1</sup> Trattasi in particolare di quattro conflitti di attribuzione riguardanti le procedure di approvazione delle leggi 6 maggio 2015, n. 52 (c.d. *Italicum*) e 3 novembre 2017, n. 165 (c.d. *Rosatellum* o, più precisamente, *Rosatellum bis*), dichiarati tutti inammissibili nella Camera di consiglio del 12 dicembre 2017. Ad avviso della Corte costituzionale, infatti, i ricorsi in questione non individuano «in modo chiaro e univoco i poteri ricorrenti, le competenze costituzionali menomate e l'oggetto della pretesa», sicché le carenze degli atti introduttivi, inerenti tanto ai requisiti soggettivi quanto al requisito oggettivo del conflitto, non mettono la Corte in condizione di deliberare sul merito delle questioni. Con l'ulteriore precisazione secondo cui – in relazione al ricorso proposto congiuntamente dal Codacons, da un cittadino elettore e

su un impianto di disciplina essenzialmente omogeneo tra la Camera dei Deputati ed il Senato della Repubblica. E ciò, in un certo senso, secondo la traccia definita dalla Corte costituzionale in occasione delle declaratorie di illegittimità parziale delle precedenti leggi elettorali politiche, là dove dispose che sebbene la Costituzione non imponga al legislatore l'introduzione di sistemi elettorali identici per i due rami del Parlamento, «tuttavia esige che, al fine di non compromettere il corretto funzionamento della forma di governo parlamentare, i sistemi adottati, pur se differenti, non ostacolino, all'esito delle elezioni, la formazione di maggioranze parlamentari omogenee»<sup>2</sup>.

Quanto alla qualità redazionale, la legge n. 165 del 2017 appare piuttosto carente sotto il profilo della chiarezza e dell'intelligibilità del testo nel suo complesso. Essa infatti appronta un'intricata normativa di modifica del decreto del Presidente della Repubblica n. 361 del 1957, recante «Approvazione del testo unico delle leggi recanti norme per la elezione della Camera dei deputati», e del decreto legislativo 20 dicembre 1993, n. 533, recante «Testo unico delle leggi recanti norme per l'elezione del Senato della Repubblica», ambedue testi normativi già di per sé particolarmente logorati in seguito alle numerose modifiche ed alle pronunce della Corte costituzionale che nel tempo sono su di essi intervenute. Risulta pertanto discutibile in sé la scelta metodologica di perseverare con interventi modificativi di carattere inevitabilmente frammentato anziché definire una normativa elettorale per il Parlamento nazionale esaustiva, intesa a sostituire integralmente la normativa elettorale precedente.

Nel merito, la legge n. 165 del 2017 introduce un sistema elettorale misto, in virtù del quale poco più di un terzo dei seggi parlamentari sono assegnati in collegi uninominali<sup>3</sup> attraverso il meccanismo maggioritario in cui è proclamato eletto il candidato più votato, mentre i restanti seggi sono attribuiti in collegi plurinominali con metodo proporzionale tra liste o coalizioni che abbiano conseguito, rispettivamente, almeno il 3 per cento ed il 10 per cento dei voti validi espressi sul piano nazionale. Il superamento della soglia di sbarramento del 10 per cento da parte delle coalizioni di liste, al cui computo non concorrono le liste

---

da un senatore contro il Governo per aver posto la questione di fiducia durante l'iter di approvazione del c.d. *Rosatellum* presso la Camera dei Deputati – «un membro del Senato della Repubblica non può lamentare la violazione del procedimento parlamentare svoltosi presso la Camera dei deputati» (ordinanze nn. 277 e 280 del 2017). Per una riflessione puntuale sul tema, si rinvia a *Legge elettorale e conflitto di attribuzione tra i poteri dello Stato*, in *Nomos*, n. 3/2017, con contributi di F. Lanchester, *L'ipercinetismo e la giurisdizione*; P. Maddalena, *Sovranità popolare e legge elettorale "rosatellum"*; G. Buonomo, *La zona franca e la legge elettorale: perché il conflitto endorganico chiude il cerchio*; S. Ceccanti, *Legge elettorale: i rischi di "benaltrismo costituzionale" nei ricorsi*; L. Spadacini, *Sull'ammissibilità dei recenti conflitti di attribuzione sollevati con riguardo alla legislazione elettorale*; M. Villone, *Legge elettorale dal conflitto politico al conflitto tra poteri*; nonché, da ultimo, L. Grimaldi – C.P. Guarini, *Su alcuni conflitti di attribuzione tra poteri dello Stato sollevati a seguito della «situazione venutasi a creare» con le ultime leggi elettorali (a margine delle ordinanze nn. 277 e 280 del 2017)*, in *Consulta online*, n. 1/2018; M.C. Carbone, *Legge elettorale e conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato: qualche breve considerazione*, in *dirittifondamentali.it*, n. 1/2018.

<sup>2</sup> Corte cost. sent. 1/2014, punto 4 del Cons. dir., e Corte cost. sent. 35/2017, punto 15.2 del Cons. dir. A tal riguardo, v. 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, 303 ss.; R. Dickmann, *La Corte costituzionale trasforma l'Italicum in sistema elettorale maggioritario "eventuale" ma lascia al legislatore l'onere di definire una legislazione elettorale omogenea per le due Camere*, in *federalismi.it*, n. 4/2017, (15 febbraio 2017).

<sup>3</sup> Precisamente, 232 alla Camera dei Deputati, incluso il collegio unico della Valle d'Aosta, e 116 al Senato della Repubblica, inclusi il collegio unico della Valle d'Aosta ed i 6 collegi del Trentino-Alto Adige.

che abbiano ottenuto su scala nazionale un risultato inferiore all'1 per cento, implica altresì che all'interno di queste ultime almeno una lista collegata abbia conseguito la citata soglia del 3 per cento sul piano nazionale<sup>4</sup>.

L'assegnazione dei seggi spettanti alla quota proporzionale – che per il Senato si realizza a livello regionale secondo il disposto dell'articolo 57 della Costituzione seppur in considerazione di soglie che, come accennato, sono calcolate su scala nazionale – avviene secondo l'ordine di presentazione sulla base di liste decisamente corte. La loro composizione numerica – che non può essere inferiore alla metà, con arrotondamento all'unità superiore, né superiore al limite massimo di seggi assegnati al collegio plurinominali – deve necessariamente oscillare tra due e quattro candidati a fronte di una ripartizione in collegi plurinomiali assegnatari di un numero variabile di seggi compreso, ad eccezione del caso della Valle d'Aosta, tra tre ed otto per quanto riguarda la Camera dei Deputati e due ed otto per quanto concerne il Senato della Repubblica<sup>5</sup>.

In relazione ai requisiti di candidabilità, la nuova disciplina elettorale esclude in particolare, a pena di nullità, la possibilità di candidature plurime oltre il limite massimo di cinque collegi plurinomiali, nonché la candidatura in più di un collegio uninominale, la quale tuttavia è espressamente permessa in aggiunta alla candidatura in uno o più collegi plurinomiali, fermo restando il limite di cinque. La candidatura nella circoscrizione Estero non permette invece di candidarsi in qualunque collegio plurinominali o uninominale del territorio nazionale<sup>6</sup>.

Riguardo poi le modalità di espressione del voto, all'elettore non è riconosciuta la possibilità di esprimere preferenze nel voto di lista né la facoltà di esercitare il c.d. voto disgiunto fra liste e candidati, disponendo ogni elettore di un voto da esprimere su un'unica scheda e trattandosi, pertanto, di liste bloccate.

Spetta infine all'Esecutivo provvedere, in forza della delega approntata dalla medesima legge n. 165 del 2017, alla determinazione dei collegi uninomiali e plurinomiali nell'ambito delle circoscrizioni in cui è ripartito il territorio nazionale, che ammontano a 28 per la Camera ed a 20 per il Senato, corrispondenti al territorio di ciascuna Regione, alla

<sup>4</sup> In funzione della tutela delle liste rappresentative di minoranze linguistiche riconosciute, presentate esclusivamente in una Regione ad autonomia speciale il cui statuto o le relative norme di attuazione ne prevedano una particolare tutela, alla Camera l'accesso alla ripartizione dei seggi ed il concorso alla determinazione della cifra elettorale nazionale di ciascuna coalizione ai fini del raggiungimento della soglia del 10 per cento dei voti validi espressi è comunque previsto nel caso in cui sia superata da tali liste la soglia del 20 per cento nella Regione medesima ovvero qualora i relativi candidati siano stati proclamati eletti in almeno due collegi uninomiali. In Senato, dove la circoscrizione elettorale coincide con la Regione e l'assegnazione dei seggi avviene a livello regionale, la disciplina prevista è del tutto analoga, tranne che per quanto attiene alla soglia del 20 per cento dei voti validi espressi, che in questo caso si riferisce a liste presentate in qualsiasi Regione anziché alle sole liste rappresentative di minoranze linguistiche riconosciute, presentate esclusivamente in una Regione ad autonomia speciale il cui statuto o le relative norme di attuazione ne prevedano una particolare tutela.

<sup>5</sup> Artt. 1, comma 3, e 18-*bis*, comma 3, T.U. per l'elezione della Camera dei Deputati, come sostituiti dall'art. 1, commi 1 e 10, lett. *d*), legge n. 165 del 2017, e artt. 1, comma 2-*bis*, e 9, comma 4, T.U. per l'elezione del Senato della Repubblica, come modificati dall'art. 2, commi 1 e 3, lett. *c*), legge n. 165 del 2017.

<sup>6</sup> Art. 19, T.U. per l'elezione della Camera dei Deputati, come sostituito dall'art. 1, comma 11, legge n. 165 del 2017, e art. 9, comma 5, T.U. per l'elezione del Senato della Repubblica, che espressamente rinvia alla disciplina di cui al citato art. 19, T.U. per l'elezione della Camera dei Deputati.

stregua dei principi e criteri direttivi ivi fissati. A tal proposito, la legge n. 165 dispone altresì che, in funzione della predisposizione dello schema di decreto legislativo, il Governo si avvalga di una commissione composta da dieci esperti, presieduta dal Presidente dell'ISTAT, e che sul medesimo schema di decreto legislativo – entro 15 giorni dalla sua trasmissione alle Camere – si esprimano le commissioni parlamentari competenti mediante la formulazione di un parere la cui mancata osservanza comporta, per il Governo, l'obbligo di adeguata motivazione<sup>7</sup>.

Tra i numerosi profili problematici sottolineati in dottrina in merito a diversi aspetti della nuova disciplina elettorale posta in essere<sup>8</sup>, alcuni dei quali appaiono in effetti in dissonanza con la Costituzione e con le indicazioni fornite dalla Corte costituzionale nella sua nota giurisprudenza sulle più recenti leggi elettorali politiche<sup>9</sup>, merita senz'altro attenzione la disciplina degli interventi tesi ad agevolare una condizione di maggiore equilibrio tra i sessi nella composizione interna del Parlamento. Questa infatti costituisce l'ultimo tassello di una vicenda, inerente al rapporto tra legislazione elettorale e rappresentanza di genere, i cui contorni hanno assunto un rilievo notevole nell'esperienza costituzionale più recente, trovando per la prima volta applicazione, con la legge n. 165 del 2017, nell'ambito del sistema elettorale politico nazionale<sup>10</sup>.

## 2. Rappresentanza di genere e riforme elettorali nella evoluzione dell'ordinamento costituzionale italiano

<sup>7</sup> Legge n. 165 del 2017, art. 3, commi 3 e 4. La delega per la determinazione dei collegi elettorali di Camera e Senato ha da ultimo trovato attuazione con il decreto legislativo 12 dicembre 2017, n. 189.

<sup>8</sup> In proposito, con diversità di posizioni ed accenti, M. Ainis, *Il petalo appassito del Rosatellum*, in *La Repubblica*, 7 ottobre 2017; C. Mirabelli, *Riflessioni di merito sul Rosatellum (al netto dalle polemiche politiche)*, in *federalismi.it*, n. 20/2017, (25 ottobre 2017); B. Caravita, *Sul disegno di legge in materia elettorale*, ivi, (25 ottobre 2017); A. Apostoli, *Il c.d. Rosatellum-bis. Alcune prime considerazioni*, in *www.osservatorioaic.it*, n. 3/2017, (26 ottobre 2017), 8 ss.; P. Maddalena, *Sovranità popolare e legge elettorale "rosatellum"*, cit., 4 ss.; S. Schettino, *Rosatellum bis: continuità e discontinuità della disciplina elettorale tra discrezionalità del legislatore e (problematica...) coerenza costituzionale*, in *dirittiformali.it*, n. 1/2018.

<sup>9</sup> V. Baldini, *Il legislatore (elettorale) "impenitente"...*, in *dirittifondamentali.it*, n. 1/2018, 5 ss.; P. Pulsoni, *Note a margine della nuova legge elettorale c.d. Rosatellum bis (legge 3 novembre 2017 n. 165)*, ivi, 6 ss. Per un'analisi delle pronunce n. 1 del 2014 e n. 35 del 2017 della Corte costituzionale, oltre ai richiami di cui alla precedente nota (2), si rinvia al *Dibattito sulla sentenza della Corte costituzionale n. 1 del 2014 dichiarativa dell'incostituzionalità di talune disposizioni della l. n. 270 del 2005*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2014, 629 ss.; nonché, *ex plurimis*, a M. Luciani, *Bis in idem: la nuova sentenza della Corte costituzionale sulla legge elettorale politica*, in *www.rivistaaic.it*, n. 1/2017, (27 febbraio 2017); A. Celotto, *La legge elettorale: quali prospettive?*, ivi, (4 marzo 2017); R. Romboli, *L'incostituzionalità dell'«Italicum»: la Consulta conferma il superamento della storica «zona franca» delle leggi elettorali, ma anche la creazione di una nuova per le leggi costituzionalmente necessarie*, in *Il Foro italiano*, 2017, I, 782 ss.; M. Villone, *Rappresentatività, voto eguale, governabilità: quando una irragionevolezza diviene manifesta?*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2017, 304 ss.; A. Anzon Demmig, *La dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'«Italicum» e il persistente immobilismo del legislatore*, ivi, 317 ss.; R. Manfredi, *Il fantasma della governabilità e la rigidità costituzionale*, ivi, 320 ss.; I. Massa Pinto, *Dalla sentenza n. 1 del 2014 alla sentenza n. 35 del 2017 della Corte costituzionale sulla legge elettorale: una soluzione di continuità c'è e riguarda il ruolo dei partiti politici*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1/2017; V. Tondi della Mura, *La discrezionalità del legislatore in materia elettorale, la «maieutica» della Consulta e il favor (negletto) verso il compromesso legislativo: continuità e discontinuità fra le sentenze n. 1 del 2014 e n. 35 del 2017*, in *www.rivistaaic.it*, n. 1/2018, (30 gennaio 2018).

<sup>10</sup> Sui temi della rappresentanza politica di genere secondo la prospettiva della comparazione giuridica, cfr. A. Deffenu, *La parità tra i sessi nella legislazione elettorale di alcuni paesi europei*, in *Diritto Pubblico*, 2001, 609 ss.; M. D'Amico – S. Leone, *La rappresentanza politica femminile*, in M. Cartabia (a cura di), *I diritti in azione. Universalità e pluralismo dei diritti fondamentali nelle Corti europee*, Bologna, Il Mulino, 2007, 455 ss.

Il tema della rappresentanza di genere nelle istituzioni politiche rappresentative s'inserisce in verità in un contesto che per lungo tempo si è mostrato particolarmente refrattario all'allestimento di strumenti normativi significativi volti al riequilibrio tra i sessi nell'accesso alle cariche elettive.

Paradigmatica al riguardo è la nota sentenza della Corte costituzionale n. 422 del 1995, la cui perentorietà negli esiti e nelle argomentazioni ha segnato nel profondo ed in maniera durevole la declinazione del rapporto tra principio di uguaglianza e rappresentanza di genere nella elaborazione dei sistemi elettorali, suscitando in larga parte della dottrina valutazioni critiche<sup>11</sup>. In quella circostanza la Corte costituzionale, nel dichiarare l'illegittimità costituzionale di una norma per l'elezione dei consiglieri comunali che stabiliva una riserva di quote fondata sul sesso dei candidati nella composizione delle liste, in virtù della quale nessun genere poteva essere rappresentato in misura superiore ai due terzi, precisò in termini tassativi l'assoluta irrilevanza giuridica del sesso ai fini tanto della eleggibilità quanto della stessa candidabilità, intesa come condizione pregiudiziale e necessaria alla eventuale elezione, reputando contraria alla formulazione originaria dell'articolo 51, primo comma, cost. ed al principio di uguaglianza formale tra i sessi di cui all'articolo 3, primo comma, cost. ogni norma legislativa che imponesse, nella presentazione delle candidature alle cariche elettive, «qualsiasi forma di quote in ragione del sesso dei candidati»<sup>12</sup>.

Tale conclusione, da cui la Corte fece discendere una estesa illegittimità consequenziale nei confronti di ogni altra norma introduttiva di misure identiche o analoghe a livello nazionale, regionale o locale<sup>13</sup>, si sosteneva sulla base di una più ampia riflessione sulla configurazione delle «azioni positive» tese a promuovere il raggiungimento di una condizione di pari opportunità tra i sessi, riconducibili nell'ambito dell'articolo 3, secondo comma, cost., che non trovava tuttavia riscontro nelle misure legislative intraprese. Queste infatti, ad avviso della Corte, anziché agevolare la rimozione degli ostacoli che impedivano alle donne di raggiungere determinati risultati mediante interventi volti a promuovere l'eguaglianza dei punti di partenza in funzione della pari dignità sociale, attribuivano loro direttamente quei risultati medesimi, sicché la ravvisata disparità di condizioni «non viene rimossa, ma costituisce solo il motivo che legittima una tutela preferenziale in base al sesso», in questo modo contraddicendo la prescrizione di assoluta parità in tema di elettorato

<sup>11</sup> Cfr. U. De Siervo, *La mano pesante della Corte sulle «quote» nelle liste elettorali*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1995, 3268 ss.; G. Brunelli, *Elettorato attivo e passivo (e applicazione estesa dell'illegittimità consequenziale) in due recenti pronunce costituzionali*, ivi, 3272 ss.; G. Cinanni, *Leggi elettorali e azioni positive in favore delle donne*, ivi, 3283 ss.

<sup>12</sup> Corte cost. sent. 422/1995, punto 4 del Cons. dir.

<sup>13</sup> Corte cost. sent. 422/1995, punto 8 del Cons. dir. Sul punto, specificamente, U. De Siervo, *La mano pesante della Corte sulle «quote» nelle liste elettorali*, cit., 3269-3270; S. Bartole, *Una dichiarazione di incostituzionalità consequenziale qualificata dalla speciale importanza della materia*, in *Le Regioni*, 1996, 313 ss. Riguardo ai problemi di compatibilità con gli articoli 3 e 51 della Costituzione rispetto all'adozione di misure legislative volte al riequilibrio della rappresentanza dei sessi nelle assemblee elettive, v. F. Lanchester, *Rappresentanza, responsabilità e tecniche di espressione del suffragio*, Roma, Bulzoni, 1990, 97 ss., nonché, con particolare riferimento alla previsione di quote riservate in ragione del sesso contenuta nella legislazione elettorale degli anni Novanta, G. Brunelli, *L'alterazione del concetto di rappresentanza politica: leggi elettorali e «quote» riservate alle donne*, in *Diritto e società*, 1994, 545 ss.

passivo di cui al citato articolo 51 cost. nonché, più in generale, le finalità sottese dal principio di eguaglianza sostanziale e le premesse della democrazia pluralistica<sup>14</sup>.

Coerentemente con l'impostazione adottata, la Corte aggiunse infine che le misure in favore del riequilibrio tra i sessi nella rappresentanza politica, sebbene risultassero costituzionalmente illegittime qualora imposte per legge, «possono invece essere valutate positivamente ove liberamente adottate» dalle forze politiche. È dunque nel quadro di «un'intensa azione di crescita culturale che porti partiti e forze politiche a riconoscere la necessità improcrastinabile di perseguire l'effettiva presenza paritaria delle donne nella vita pubblica, e nelle cariche rappresentative in particolare», che devono svolgersi e misurarsi gli interventi posti in essere in tal senso<sup>15</sup>.

Il mutamento di prospettiva sui temi della rappresentanza politica di genere prende le mosse sul piano della riforma dell'ordinamento costituzionale con l'adozione ravvicinata, soltanto nel corso dei primi anni del Duemila, di tre diverse leggi costituzionali, le quali danno tutte conto di una specificazione del principio di uguaglianza sostanziale nell'ottica della valorizzazione della pari dignità sociale, in questa maniera concretizzando una reazione, da parte della politica nazionale, alla perentorietà della chiusura fornita in proposito dalla Corte costituzionale con la citata pronuncia del 1995<sup>16</sup>.

In relazione dunque all'evoluzione del quadro normativo di riferimento, un primo formale riconoscimento delle istanze funzionali al perseguimento di una composizione più bilanciata tra i sessi nelle sedi rappresentative si realizza all'interno di un'opera di aggiornamento della legislazione statutaria speciale di ampio respiro, approntata con la legge costituzionale 31 gennaio 2001, n. 2, nell'ambito della quale è stato inserito nel testo dei cinque statuti delle Regioni ad autonomia differenziata un riferimento esplicito al principio di parità tra i sessi nel contesto della rappresentanza politica, in virtù del quale, con formulazioni identiche, si rimette al legislatore regionale, in sede di adozione della legge regionale che dispone in materia di assetti istituzionali e di governo, la contestuale promozione di condizioni di parità per l'accesso alle consultazioni elettorali «Al fine di conseguire l'equilibrio della rappresentanza dei sessi»<sup>17</sup>.

<sup>14</sup> Corte cost. sent. 422/1995, punto 6 del Cons. dir. Per un approfondimento in tema di azioni positive, per tutti, M. Ainis, *Azioni positive e principio d'eguaglianza*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1992, 582 ss. Più in particolare in relazione alla vicenda della rappresentanza politica, A. D'Aloia, *Eguaglianza sostanziale e diritto diseguale. Contributo allo studio delle azioni positive nella prospettiva costituzionale*, Padova, Cedam, 2002, 359 ss.; E. Palici di Suni, *Tra parità e differenza. Dal voto alle donne alle quote elettorali*, Torino, Giappichelli, 2004, 199 ss.; S. Leone, *L'equilibrio di genere negli organi politici. Misure promozionali e principi costituzionali*, Milano, Angeli, 2013, 139 ss.

<sup>15</sup> Corte cost. sent. 422/1995, punto 6 del Cons. dir.

<sup>16</sup> In questo senso, v. T.E. Frosini, *Tutte le contraddizioni di una scelta nell'equilibrio della rappresentanza politica*, in *Guida al diritto*, n. 12, 2003, 31; E. Rossi, *L. cost. n. 1/2003*, in G. Branca – A. Pizzorusso (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna-Roma, Zanichelli-Soc. ed. del Foro Italiano, 2006, p. 458 ss.; E. Frontoni, *Eguaglianza e rappresentanza politica: quote "rosa" o norme antidiscriminatorie?*, in A. Celotto (a cura di), *Le declinazioni dell'eguaglianza*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2011, 144 ss.; L. Califano, *Eguaglianza, diritti e partecipazione femminile alla vita democratica: la parità dei sessi nella rappresentanza politica. Riforme costituzionali e 'quote di genere'*, in A. Falcone (a cura di), *Verso una democrazia paritaria. Modelli e percorsi per la piena partecipazione delle donne alla vita politica e istituzionale*, Milano, Giuffrè, 2011, 77 ss.

<sup>17</sup> Art. 3, comma 1, St. Sicilia; art. 15, comma 2, St. Valle d'Aosta; art. 47, comma 2, St. Trentino-Alto Adige; art. 12, comma 2, St. Friuli Venezia Giulia. Riguardo alla Regione Sardegna, la prescrizione in questione, inserita nell'art. 15, comma 2, secondo periodo, dello statuto sardo ai sensi dell'art. 3, comma 2, lett. c), legge costituzionale n. 2 del 2001,

Ma è con le leggi costituzionali 18 ottobre 2001, n. 3, e 30 maggio 2003, n. 1, che la prospettiva dell'equilibrio di genere nella rappresentanza politica, seppur in termini diversi, trova ingresso nella Costituzione repubblicana. Tale duplice intervento di revisione costituzionale – come noto – ha per un verso introdotto, nel solco di una ridefinizione in senso regionalista degli assetti istituzionali del Paese, una prescrizione puntuale in forza della quale la fonte legislativa regionale, oltre a rimuovere ogni ostacolo che impedisca la piena parità tra i sessi nella vita sociale, culturale ed economica, promuove «la parità di accesso tra donne e uomini alle cariche elettive» (art. 117, settimo comma, cost.)<sup>18</sup>. E per altro verso ha modificato l'articolo 51 della Costituzione aggiungendo al primo comma la previsione generale per cui, in funzione di un accesso agli uffici pubblici ed alle cariche elettive da parte dei cittadini retto da un criterio di assoluta uguaglianza tra i sessi, «la Repubblica promuove con appositi provvedimenti le pari opportunità tra donne e uomini»<sup>19</sup>.

Il chiaro mutamento del quadro costituzionale a cui si è fatto riferimento ha senz'altro indotto un trattamento diverso della questione dello squilibrio tra i sessi nella composizione delle assemblee elettive che tuttavia, tra gravi ritardi e perduranti resistenze, ha portato ad esiti non sempre apprezzabili in sede di attuazione legislativa del nuovo dettato costituzionale<sup>20</sup>.

Basti in proposito richiamare la circostanza per cui, sul versante nazionale, l'ingresso di misure in tema di rappresentanza politica di genere ha avuto luogo solamente attraverso il sistema elettorale per la Camera dei Deputati di cui alla legge 6 maggio 2015, n. 52 (c.d. *Italicum*)<sup>21</sup>, che come noto non ha mai trovato attuazione. Nonché constatare come la

---

è stata da ultimo soppressa ad opera dell'art. 1, comma 1, lett. a), legge costituzionale 7 febbraio 2013, n. 3, recante «Modifica degli articoli 15 e 16 dello Statuto speciale per la Sardegna, di cui alla legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3, in materia di composizione ed elezione del Consiglio regionale». In proposito, L. Califano *Donne e rappresentanza politica: una riforma che riapre nuovi spazi*, in *Quaderno costituzionali*, 2001, 140 ss.

<sup>18</sup> Sul punto, cfr. G. Brunelli, *Le «quote» riprendono quota? (A proposito di azioni positive in materia elettorale regionale)*, in *Le Regioni*, 2001, 531 ss.; E. Olivito, *Azioni positive e rappresentanza femminile: problematiche generali e prospettive di rilancio*, in *Politica del diritto*, 2002, 249 ss.; 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, Giappichelli, 2003, 129 ss.; A. Poggi, *Parità dei sessi e rappresentanza politica negli ordinamenti regionali*, in R. Bin – G. Brunelli – A. Pugiotto – P. Veronesi (a cura di), *La parità dei sessi nella rappresentanza politica*, Torino, Giappichelli, 2003, 133 ss.; 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, Giuffrè, 2005, 194 ss.

<sup>19</sup> In argomento, cfr. G. Brunelli, *Un «ombrello» costituzionale per le azioni positive elettorali*, in *Quaderni costituzionali*, 2002, 615 ss.; A. Deffenu, *La revisione virtuale dell'art. 51 cost.*, ivi, 617 ss.; A. Poggi, *Sulla riforma dell'art. 51 cost.: le quote alla prova della democrazia pluralista*, ivi, 619 ss.; M. Ainis, *La riforma dell'art. 51 Cost. e i suoi riflessi nell'ordinamento*, in R. Bin – G. Brunelli – A. Pugiotto – P. Veronesi (a cura di), *La parità dei sessi nella rappresentanza politica*, Torino, Giappichelli, 2003, 25 ss.; G. Brunelli, *La parità dei sessi nella rappresentanza politica: le questioni aperte*, ivi, 13 ss.; T.E. Frosini, *La modifica dell'art. 51 Cost.: problemi e prospettive*, in [www.archivio.rivistaaic.it](http://www.archivio.rivistaaic.it), (17 marzo 2003); S. Gambino, *Verso la democrazia paritaria... cavalcando le lumache*, in [www.astrid-online.it](http://www.astrid-online.it), (26 febbraio 2005); L. Lorello, *Quote rosa e parità tra i sessi: la storia di un lungo cammino*, in [www.osservatorioaic.it](http://www.osservatorioaic.it), n. 2/2017, (14 luglio 2017), 12-13.

<sup>20</sup> V. al riguardo, in termini generali, M. D'Amico, *Il difficile cammino della democrazia paritaria*, Torino, Giappichelli, 2011, 47 ss.; S. Leone, *L'equilibrio di genere negli organi politici. Misure promozionali e principi costituzionali*, cit., 75 ss.

<sup>21</sup> Le misure di promozione dell'equilibrio nella rappresentanza di genere allestite dalla legge n. 52 del 2015 riguardavano in particolare, a pena di inammissibilità, la soglia massima del 50 per cento nella rappresentanza di un sesso nel complesso delle candidature circoscrizionali di ciascuna lista e del 60 per cento in relazione alle candidature a capolista nei collegi di ciascuna circoscrizione, la regola dell'ordine alternato di genere nella composizione interna

versione originaria della normativa di attuazione dell'articolo 122, primo comma, cost. di cui alla legge 2 luglio 2004, n. 165, benché adottata successivamente alle richiamate novelle costituzionali, nel definire i principi fondamentali in materia di sistema di elezione dei Consigli regionali (e del Presidente della Giunta regionale) delle Regioni ad autonomia ordinaria, non prevedeva alcunché in merito alla promozione delle pari opportunità tra uomini e donne nell'accesso alle cariche elettive, riferimento di principio introdotto soltanto in seguito all'adozione della legge 23 novembre 2012, n. 215<sup>22</sup>, a sua volta ulteriormente specificato ad opera della legge 15 febbraio 2016, n. 20<sup>23</sup> e, per quanto concerne gli Esecutivi degli enti locali, dalla legge 7 aprile 2014, n. 56<sup>24</sup>.

Analoga resistenza nel recepire meccanismi in favore della parità di accesso tra i sessi alle cariche rappresentative ha caratterizzato il sistema di elezione dei membri italiani del Parlamento europeo, il cui aggiornamento nel senso di una reale promozione dell'equilibrio

---

delle liste (art. 2, comma 10, lett. c)) nonché, a pena di nullità, la c.d. seconda preferenza di genere (art. 2, comma 4). Per un approfondimento in proposito, cfr. B. Pezzini, *Democrazia paritaria o duale? Le leggi elettorali e la questione di genere*, in AA.VV., *La riforma della Costituzione. Una guida con le analisi di 15 costituzionalisti*, Milano, Corriere della Sera, 2016, 175-176; A. Falcone, *Misure di riequilibrio di genere nel disegno di revisione costituzionale e nella recente legislazione in materia elettorale e di finanziamento ai partiti politici*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), (22 dicembre 2015), 2-3. Criticamente rispetto alla mancata previsione, nella precedente legislazione elettorale nazionale, di qualsivoglia misura di promozione delle pari opportunità elettorali per le donne nonostante il dettato costituzionale, M. D'Amico, *Rappresentanza politica e genere*, in M. Barbera (a cura di), *Il nuovo diritto antidiscriminatorio. Il quadro comunitario e nazionale*, Milano, Giuffrè, 2007, 368 ss.; A. D'Aloia, *Eguaglianza sostanziale e azioni positive in materia elettorale*, cit., 69.

<sup>22</sup> Art. 3, comma 1, che introduce la lettera *c-bis*) all'art. 4, comma 1, legge 2 luglio 2004, n. 165, disponendo genericamente che la promozione della parità di genere avvenisse «attraverso la predisposizione di misure che permettano di incentivare l'accesso del genere sottorappresentato alle cariche elettive».

<sup>23</sup> Art. 1, comma 1, che modifica il citato art. 4, comma 1, lett. *c-bis*), disponendo che, in funzione del principio delle promozione delle pari opportunità, «1) qualora la legge elettorale preveda l'espressione di preferenze, in ciascuna lista i candidati siano presenti in modo tale che quelli dello stesso sesso non eccedano il 60 per cento del totale e sia consentita l'espressione di almeno due preferenze, di cui una riservata a un candidato di sesso diverso, pena l'annullamento delle preferenze successive alla prima; // 2) qualora siano previste liste senza espressione di preferenze, la legge elettorale disponga l'alternanza tra candidati di sesso diverso, in modo tale che i candidati di un sesso non eccedano il 60 per cento del totale; // 3) qualora siano previsti collegi uninominali, la legge elettorale disponga l'equilibrio tra candidature presentate col medesimo simbolo in modo tale che i candidati di un sesso non eccedano il 60 per cento del totale». Sulla iniziale totale assenza nella legislazione attuativa del nuovo art. 122, primo comma, cost. di previsioni in materia di pari opportunità nella rappresentanza politica di genere malgrado la prescrizione costituzionale in tal senso, criticamente, E. Catelani, *La legislazione elettorale regionale, con riferimento al principio delle pari opportunità*, in P. Caretti (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 2005. I nuovi Statuti regionali*, Torino, Giappichelli, 2006, 165.

<sup>24</sup> Art. 1, comma 137, ai sensi del quale «Nelle giunte dei comuni con popolazione superiore a 3.000 abitanti, nessuno dei due sessi può essere rappresentato in misura inferiore al 40 per cento». Sulle misure in favore del riequilibrio della rappresentanza di genere negli enti locali e sull'ampia giurisprudenza amministrativa resa in tema di composizione delle Giunte regionali e degli enti locali, cfr. S. Pieroni, *La «rappresentanza di genere» negli organi collegiali degli enti locali*, in *Giurisprudenza di merito*, 2010, 1683 ss.; G. Canale, *Le pari opportunità negli organi di governo degli enti locali*, in A. Falcone (a cura di), *Verso una democrazia paritaria. Modelli e percorsi per la piena partecipazione delle donne alla vita politica e istituzionale*, Milano, Giuffrè, 2011, 145 ss.; F. Ragno, *Il rispetto del principio di pari opportunità. L'annullamento della composizione delle giunte regionali e degli enti locali*, Firenze, Firenze University Press, 2013, 59 ss.; M. D'Amico, *La lunga strada della parità fra fatti, norme e principi giurisprudenziali*, in [www.rivistaic.it](http://www.rivistaic.it), n. 3/2013, (26 luglio 2013); 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](http://www.forumcostituzionale.it), (8 gennaio 2015); U. Adamo, *La composizione delle giunte comunali alla luce della l. n. 56 del 2014 e della (più recente) giurisprudenza amministrativa*, in *Diritti regionali*, n. 3, 2016, 420 ss. In argomento, v. altresì, Corte cost. sent. 81/2012, con commenti di M.G. Rodomonte, *Equilibrio di genere, atti politici e Stato di diritto nella recente sentenza n. 81 del 2012 sulla equilibrata presenza di donne e di uomini nella Giunta della Regione Campania*, in [federalismi.it](http://federalismi.it), n. 13/2012, (27 giugno 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*, 2012, 1016 ss.

nella rappresentanza di genere è avvenuto soltanto in forza della legge 22 aprile 2014, n. 65. Conclusa l'applicazione di una disciplina transitoria che si limitava a sancire che, nella definizione delle liste per le elezioni europee del 2004 e del 2009, nessuno dei due sessi potesse essere rappresentato in misura superiore ai due terzi dei candidati a pena di una riduzione proporzionale del finanziamento nei confronti della forza politica inosservante<sup>25</sup>, la citata legge n. 65 del 2014 ha introdotto – sempre in via transitoria poiché circoscritta alle sole elezioni del maggio 2014 – una previsione piuttosto blanda sul piano del riequilibrio della rappresentanza tra i sessi, in virtù della quale l'elettore, nel caso in cui esprima tre preferenze, deve indicare candidati di sesso diverso pena l'annullamento della terza preferenza<sup>26</sup>. La stessa legge ha viceversa approntato una disciplina a regime ben più significativa stabilendo al riguardo, da un lato, che ai fini della composizione interna delle liste i candidati dello stesso sesso non possano eccedere la metà secondo un ordine di lista alternato per genere tra i primi due candidati, e dall'altro che, nel caso di più preferenze espresse, nel rispetto del limite massimo di tre, queste riguardino candidati di sesso diverso, pena l'annullamento sia della seconda che della terza preferenza<sup>27</sup>.

Anche il versante della legislazione regionale in tema di rappresentanza politica di genere non sembra discostarsi da un atteggiamento che per lungo tempo si è rivelato particolarmente restio nei confronti dell'introduzione di previsioni promozionali volte ad agevolare un riequilibrio in favore del sesso sottorappresentato nelle assemblee elettive, a fronte di un contesto che tuttora presenta realtà decisamente sbilanciate nella composizione dei Consigli regionali, in questo senso frustrando ampiamente le aspettative sorte in funzione di un'attuazione virtuosa e tempestiva, da parte delle Regioni, delle nuove prescrizioni di cui agli articoli 51, primo comma, e 117, settimo comma, cost.<sup>28</sup>. Per quanto infatti l'elaborazione dei nuovi statuti delle Regioni ad autonomia ordinaria e l'adozione delle più recenti leggi elettorali regionali abbiano in linea di massima accolto la prospettiva costituzionale della democrazia paritaria attestando una diversa e più matura consapevolezza sul tema della parità di genere nell'accesso alle cariche elettive, non può non essere sottolineato come l'impegno profuso dai legislatori regionali nel dar seguito a misure effettivamente in grado di determinare il perseguimento di un obiettivo di riequilibrio tra i sessi nella rappresentanza politica regionale si sia contraddistinto in realtà per il carattere spesso riduttivo e marginale della portata degli interventi messi in atto, soprattutto in relazione alla effettività e cogenza degli strumenti sanzionatori – ove previsti – rispetto ai casi di inosservanza delle misure promozionali in questione<sup>29</sup>.

<sup>25</sup> Legge 8 aprile 2004, n. 90, art. 3, in seguito trasfuso nel decreto legislativo 11 aprile 2006, n. 198, art. 56.

<sup>26</sup> Legge n. 65 del 2014, art. 1, comma 1.

<sup>27</sup> Legge n. 65 del 2014, art. 1, comma 2, lett. a) e c).

<sup>28</sup> In questo senso, G. Brunelli, *Pari opportunità elettorali e ruolo delle Regioni*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), (aprile 2005), 3 ss.; P. Milazzo, *Come cambia la legislazione elettorale di contorno*, in A. Chiaramonte – G. Tarli Barbieri (a cura di), *Riforme istituzionali e rappresentanza politica nelle Regioni italiane*, Bologna, Il Mulino, 2007, 106 ss.; F. Pastore – S. Ragone, *Voto di preferenza e rappresentanza di genere nella legislazione elettorale regionale*, in [www.amministrazioneincammino.luiss.it](http://www.amministrazioneincammino.luiss.it), (26 gennaio 2009), 10.

<sup>29</sup> Per una ricognizione in proposito, con riguardo sia alla legislazione elettorale regionale ordinaria che alla legislazione statutaria, A. Poggi, *Parità dei sessi e rappresentanza politica negli ordinamenti regionali*, cit., 124 ss.; G. Chiara, *La "pari*

### 3. (Segue) Il contributo della giurisprudenza costituzionale

Diversamente da quanto accaduto rispetto alle vicende della legislazione attuativa delle richiamate novelle costituzionali del 2001 e del 2003, la trasformazione del quadro costituzionale ha innescato un immediato cambiamento di prospettiva da parte della Corte costituzionale sui temi della parità di accesso alle cariche elettive in funzione del riequilibrio della rappresentanza politica tra i sessi.

In effetti, tanto le nuove formulazioni di cui agli articoli 51, primo comma, e 117, settimo comma, cost., quanto la constatazione per cui l'auspicio nei confronti di un autonomo e spontaneo moto di autoriforma delle forze politiche – in grado di agevolare una presenza più equilibrata tra i sessi nelle assemblee rappresentative mediante l'allestimento di regole sulla presentazione delle candidature idonee allo scopo – sia stato essenzialmente disatteso, rappresentano le premesse fondamentali in forza delle quali il giudice delle leggi ha superato la propria posizione di chiusura così rigidamente sostenuta con la sentenza n. 422 del 1995, ponendo in questo modo le basi di un nuovo corso nella giurisprudenza costituzionale sui temi della rappresentanza politica di genere, che ha preso avvio con la sentenza n. 49 del 2003 e si è consolidato con la sentenza n. 4 del 2010<sup>30</sup>.

Più in dettaglio, con la sentenza n. 49 del 2003 la Corte costituzionale ha dichiarato infondata una questione di legittimità costituzionale avanzata nei confronti di una previsione della legge elettorale della Valle d'Aosta che, molto semplicemente, stabiliva come condizione di validità ai fini della formazione delle liste elettorali la presenza di candidati di entrambi i sessi, bastando quindi – a tal proposito – la presenza in lista di un solo candidato dell'altro sesso, indipendentemente dalla sua collocazione interna<sup>31</sup>.

---

*opportunità*” elettorale dei sessi nella riforma degli statuti regionali speciali, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2001, 839 ss.; 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, Il Mulino, 2006, 546 ss.; E. Catelani, *La legislazione elettorale regionale, con riferimento al principio delle pari opportunità*, cit., 164 ss.; G. Maestri, *Elezioni regionali e democrazia paritaria: una trama in tre atti (con prologo)*, in *Diritti regionali*, n. 3, 2017, 382 ss. Da ultimo, v. la recente legge elettorale della Regione Basilicata del 20 agosto 2018, n. 20, la quale dispone espressamente, ai sensi dell'art. 3, comma 3, che «Le liste concorrenti su base circoscrizionale sono composte in modo che i candidati dello stesso sesso non eccedano il 60% del totale ai sensi dell'art. 4, comma 1, lettera c bis) punto 1, della Legge 2 luglio 2004, n. 165» e che «In caso di mancato rispetto delle suddette percentuali, i candidati eccedenti vengono esclusi dalla lista, a partire da quelli collocati in coda».

<sup>30</sup> Sul superamento della sentenza della Corte costituzionale n. 422 del 1995 a fronte dell'entrata in vigore delle menzionate previsioni costituzionali, L. Califano, *Corte e Parlamento in sintonia sulle «pari opportunità»*, in *Quaderni costituzionali*, 2003, 367; C. Salazar, *Pari opportunità*, in *Dizionario di diritto pubblico*, diretto da S. Cassese, V. Milano, Giuffrè, 2006, 4088. Più in generale sul tema, F. Covino, *La natura prescrittiva del principio del riequilibrio dei sessi nella rappresentanza politica*, in *www.rivistaaic.it*, n. 3/2012, (3 luglio 2012). Infine, rispetto alla – parzialmente – analoga vicenda francese in proposito, M. Rositani, *La Francia e le “quote per le donne”*, in *Quaderni costituzionali*, 2002, 354-355; A. Deffenu, *Brevi riflessioni sulla parità tra i sessi in politica: le Corti costituzionali italiana e francese*, in R. Bin – G. Brunelli – A. Pugiotto – P. Veronesi (a cura di), *La parità dei sessi nella rappresentanza politica*, Torino, Giappichelli, 2003, 67 ss.

<sup>31</sup> Per un commento alla sentenza della Corte costituzionale n. 49 del 2003, con particolare riguardo al cambiamento di prospettiva rispetto alla precedente pronuncia n. 422 del 1995, cfr. L. Carlassare, *La parità di accesso alle cariche elettive nella sentenza n. 49: la fine di un equivoco*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2003, 364 ss.; S. Mabellini, *Equilibrio e rappresentanza politica: un revirement della Corte*, ivi, 372 ss.; L. Ronchetti, *L'equilibrio dei sessi nella rappresentanza dinanzi alla Corte costituzionale*, in *Giurisprudenza italiana*, 2004, 479 ss.; M. Montalti, *La rappresentanza dei sessi in politica diviene «rappresentanza protetta»: tra riforme e interpretazione costituzionale*, in *Le Regioni*, 2003, 491 ss.; G. Brunelli, *Un overruling in tema di norme*

Nonostante il tentativo di mantenere un legame di coerenza con la precedente sentenza n. 422 del 1995, la Corte costituzionale non ha potuto che prendere atto del mutato contesto costituzionale e, pertanto, constatare come le nuove disposizioni costituzionali sulla parità di genere, introdotte negli statuti regionali speciali e nella carta costituzionale all'articolo 117, settimo comma<sup>32</sup>, pongano esplicitamente nei riguardi della legislazione elettorale l'obiettivo del riequilibrio, stabilendo «come doverosa l'azione promozionale per la parità di accesso alle consultazioni». Questa azione promozionale, ricostruita dalla Corte nei termini della doverosità, si pone così in funzione del perseguimento di una «parità effettiva» tra i sessi nell'accesso alla rappresentanza elettiva, ovverosia dà conto di una finalità «positivamente apprezzabile dal punto di vista costituzionale» alla luce di uno squilibrio «storicamente incontrovertibile» a detrimento della componente femminile nelle assemblee rappresentative che passa anche attraverso il permanere di «ben noti ostacoli di ordine economico, sociale e di costume suscettibili di impedirne una effettiva partecipazione all'organizzazione politica del Paese»<sup>33</sup>.

Ma è proprio in considerazione del mancato seguito dato dalle forze politiche alla introduzione di regole interne di autodisciplina a garanzia di una effettiva presenza delle donne nelle cariche elettive – auspicata in verità già nella sentenza n. 422 del 1995 – che si perfezionano le premesse di una evidente inversione nella giurisprudenza costituzionale. Un'inversione che non soltanto rende conforme alle nuove norme costituzionali la previsione di un vincolo legale nella formazione delle liste elettorali funzionale ad un più equo bilanciamento tra i sessi nelle candidature, che comunque «non incide 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»<sup>34</sup>, ma lo giustifica altresì alla stregua di un intervento doveroso che, proprio a causa dell'inerzia dei partiti politici, viene adesso legittimamente imposto dalla legge nel quadro di una finalità promozionale, inerente appunto all'equilibrio nella rappresentanza politica di genere, fatta propria dall'ordinamento costituzionale.

---

*elettorali antidiscriminatorie*, ivi, 902 ss.; A. Deffenu, *Parità tra i sessi in politica e controllo della Corte: un revirement circondato da limiti e precauzioni*, ivi, 918 ss.; O. Pollicino, *Storia (e conseguenze) di "uno strabismo logico": la Corte costituzionale e la parità dei sessi nella rappresentanza politica*, in *Quaderni regionali*, 2004, 75 ss.; M. Midiri, *Art. 51*, in R. Bifulco – A. Celotto – M. Olivetti (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, I, Torino, Utet, 2006, 1024; 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, Giuffrè, 2011, 61 ss.

<sup>32</sup> Il quadro costituzionale di riferimento richiamato dalla Corte non riguarda la modifica dell'articolo 51, primo comma, cost., introduttiva del principio di pari opportunità tra uomini e donne nell'accesso alle cariche elettive. La relativa legge costituzionale 30 maggio 2003, n. 1 – adottata a valle di un procedimento che, in seguito all'approvazione da parte delle Camere con la maggioranza assoluta, non ha visto presentata alcuna richiesta di referendum costituzionale – risulta infatti successiva alla emanazione della pronuncia in esame, che è del 10 febbraio 2003.

<sup>33</sup> Corte cost. sent. 49/2003, punto 4 del Cons. dir. Sulla configurazione di un dovere costituzionale, in virtù in particolare degli artt. 117, settimo comma, e 51, primo comma, cost., rispetto alla elaborazione di misure positive nel campo delle pari opportunità elettorali, cfr. L. Carlassare, *L'integrazione della rappresentanza: un obbligo per le Regioni*, in L. Carlassare – A. Di Blasi – M. Giampieretti (a cura di), *La rappresentanza democratica nelle scelte elettorali delle Regioni*, Padova, Cedam, 2002, 6 ss.; B. Pezzini, *Il riequilibrio di genere nella legislazione elettorale*, in R. D'Alimonte – C. Fusaro (a cura di), *La legislazione elettorale italiana*, Bologna, Il Mulino, 2008, 114-115; A. Deffenu, *Il principio di pari opportunità di genere nelle istituzioni politiche*, Torino, Giappichelli, 2012, 168 ss.

<sup>34</sup> Corte cost. sent. 49/2003, punto 5 del Cons. dir.

In questo senso, anzi, la Corte costituzionale ha intrapreso una valutazione di merito della misura posta in essere che, nel caso di specie, l'ha portata nientemeno a decretarne la sostanziale inadeguatezza allo scopo della promozione della rappresentanza politica femminile là dove sancisce che la portata oggettiva del vincolo imposto dalla legge elettorale valdostana «non appare nemmeno tale da incidere propriamente, in modo significativo, sulla realizzazione dell'obiettivo di un riequilibrio nella composizione per sesso della rappresentanza» che lo stesso statuto speciale espressamente dispone<sup>35</sup>, producendo in realtà un impatto minimale rispetto all'intento di assicurare quelle «condizioni di parità» fra i sessi nella competizione elettorale «che la norma costituzionale richiede di promuovere»<sup>36</sup>.

È tuttavia con la sentenza n. 4 del 2010 che la Corte costituzionale ha stabilizzato il mutamento di prospettiva sugli strumenti a sostegno della parità di accesso alle cariche elettive, dichiarando in particolare la non fondatezza della questione di legittimità inerente ad una misura dall'impatto ben più significativo sul piano del riequilibrio della rappresentanza politica di genere rispetto a quella, di carattere decisamente minimale, prevista alcuni anni prima dalla legge elettorale valdostana<sup>37</sup>. Oggetto del sindacato di costituzionalità risultava infatti, in quella occasione, una disposizione della legge elettorale della Regione Campania che aveva introdotto, «per la prima volta nell'ordinamento italiano», la cosiddetta preferenza di genere, ovvero una misura in virtù della quale, qualora l'elettore decida di esprimere due voti di preferenza, questi debbano riguardare candidati di sesso diverso, pena l'annullamento della seconda preferenza.

A tal proposito, la Corte supera le censure di costituzionalità prospettate nei confronti della previsione in questione fondamentalmente sulla base di una duplice riflessione, le cui premesse ricava dalla propria pregressa giurisprudenza. Da un lato la Corte – a fronte dell'adozione, appena successiva alla sentenza n. 49 del 2003, della novella integrativa dell'articolo 51, primo comma, cost., e del nuovo articolo 5 dello statuto della Regione Campania del 2009<sup>38</sup> – dà conto del mutato contesto costituzionale e statutario di riferimento, maturato in seguito alla persistente condizione di sotto-rappresentanza delle donne nelle assemblee elettive, che risulta nel suo complesso ispirato al principio

<sup>35</sup> Specificamente, art. 15, comma 2, St. Valle d'Aosta, come modificato dall'art. 2, comma 1, lett. c), legge costituzionale 31 gennaio 2001, n. 2.

<sup>36</sup> Corte cost. sent. 49/2003, punto 4.1 del Cons. dir.

<sup>37</sup> Per un commento della sentenza n. 4 del 2010, cfr. L. Carlassare, *La legittimità della "preferenza di genere": una nuova sconfitta della linea del Governo contro la parità*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2010, 81 ss.; M. Olivetti, *La c.d. «preferenza di genere» al vaglio del sindacato di costituzionalità. Alcuni rilievi critici*, ivi, 84 ss.; S. Leone, *La preferenza di genere come strumento per «ottenere, indirettamente ed eventualmente, il risultato di un'azione positiva»*, ivi, 93 ss.; L. Califano, *L'assenso "coerente" della Consulta alla preferenza di genere*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), (12 aprile 2010); G. Ferri, *Le pari opportunità fra donne e uomini nell'accesso alle cariche elettive e la "preferenza di genere" in Campania*, in *Le Regioni*, 2010, 902 ss.; M. Caielli, *La promozione della democrazia paritaria nella legislazione elettorale regionale: un altro "via libera" della Corte costituzionale*, in *Osservatorio sulle fonti*.it, n. 1/2010, 5 ss.; M. Raveraira, *"Preferenza di genere": azione positiva o norma antidiscriminatoria? Brevi note a margine della sent. n. 4/2010 della Corte costituzionale*, in [federalismi.it](http://federalismi.it), n. 3/2010; A. D'Aloia, *Eguaglianza sostanziale e azioni positive in materia elettorale*, cit., 64 ss.; A. Maresca, *La promozione della rappresentanza di genere tra ipotesi di azioni positive e normative antidiscriminatorie*, in [dirittifondamentali.it](http://dirittifondamentali.it), n. 1/2012, 7 ss.

<sup>38</sup> In base al quale, in funzione del riequilibrio della rappresentanza di genere, si affida espressamente alla legge elettorale regionale il compito di promuovere, mediante azioni positive, condizioni di parità per l'accesso alla carica di consigliere regionale.

fondamentale dell'effettiva parità tra i due sessi nella rappresentanza politica. Nello spirito dunque dell'articolo 3, secondo comma, cost., la previsione di misure specifiche in favore del riequilibrio nella rappresentanza politica di genere trova la sua ragion d'essere in quanto concorre «a dare effettività ad un principio di eguaglianza astrattamente sancito, ma non compiutamente realizzato nella prassi politica ed elettorale»<sup>39</sup>.

Dall'altro lato, la Corte costituzionale richiama la propria giurisprudenza al fine di precisare i limiti entro i quali siffatte misure di riequilibrio possono essere adottate mediante lo strumento normativo. Limiti riguardanti, in particolare, sia l'inidoneità dello strumento in questione «a prefigurare un risultato elettorale o ad alterare artificiosamente la composizione della rappresentanza» politica, sia il rispetto della libertà di voto sancita dall'articolo 48 della Costituzione, non permettendo che le modalità di votazione fissate dalla legge possano mai compromettere o condizionare nel merito le scelte dell'elettore, e pertanto andare oltre la determinazione dei criteri attraverso i quali, in piena libertà, tali scelte devono essere effettuate. La natura essenzialmente promozionale e non coattiva dello strumento posto in essere, unita al suo carattere facoltativo, colloca dunque la c.d. preferenza di genere introdotta nella legge elettorale campana entro le limitazioni prospettate dalla Corte costituzionale, lasciando così inalterati i diritti fondamentali di elettorato attivo e passivo<sup>40</sup>.

Il consolidamento di una valutazione radicalmente differente rispetto al passato in merito all'ammissibilità di misure legislative volte ad agevolare un riequilibrio nella rappresentanza politica tra i sessi non distoglie, tuttavia, la Corte costituzionale dal prendere nuovamente atto, come quindici anni prima<sup>41</sup>, della intrinseca inadeguatezza di siffatti strumenti normativi promozionali di fronte alle «resistenze culturali e sociali, ancora largamente diffuse» nel Paese, qualora non accompagnati da un processo di crescita culturale da parte del mondo politico realmente indirizzato nel senso di una presenza paritaria tra i sessi nelle istituzioni rappresentative<sup>42</sup>.

#### **4. La disciplina della rappresentanza di genere nella recente legge 3 novembre 2017, n. 165**

La legge 3 novembre 2017, n. 165, introduce alcune disposizioni nella legge elettorale nazionale volte ad agevolare un più equo bilanciamento tra i sessi nella rappresentanza parlamentare, le quali riguardano tanto l'elezione presso i collegi uninominali quanto quella nell'ambito dei collegi plurinominali.

L'ingresso di previsioni normative di questo tipo nella legislazione elettorale nazionale non rappresenta, in verità, una novità per l'ordinamento giuridico. Nondimeno, solamente la recente elezione parlamentare dello scorso 4 marzo è realmente avvenuta seguendo una

<sup>39</sup> Corte cost. sent. 4/2010, punto 3.1 del Cons. dir.

<sup>40</sup> Corte cost. sent. 4/2010, punto 3.3 del Cons. dir.

<sup>41</sup> Specificamente, Corte cost. sent. 422/1995, punto 6 del Cons. dir.

<sup>42</sup> Corte cost. sent. 4/2010, punto 4 del Cons. dir.

normativa sull'equilibrio della rappresentanza tra i sessi. La previsione dell'ordine alternato di genere nella formazione delle liste di candidati, a suo tempo inserita nel sistema elettorale politico nazionale nel solco delle riforme elettorali degli anni Novanta<sup>43</sup>, è stata infatti dichiarata costituzionalmente illegittima dalla Corte nella richiamata sentenza n. 422 del 1995, mentre la precedente legge elettorale per la Camera dei Deputati (c.d. *Italicum*) – introduttiva, come accennato, di una serie di misure di riequilibrio nella rappresentanza di genere<sup>44</sup> – non ha infine, come noto, trovato attuazione.

L'entrata in vigore di queste nuove disposizioni, dunque, ha consentito finalmente anche nei confronti del sistema elettorale del Parlamento nazionale, in occasione delle ultime elezioni politiche, l'applicazione di misure promozionali in materia di rappresentanza di genere. Tale circostanza, che di per sé costituisce un avanzamento sul piano dell'ordinamento positivo in ordine al perfezionamento di meccanismi sulla rappresentanza di genere nelle leggi elettorali, deve tuttavia essere necessariamente valutata alla luce della nuova disciplina elettorale nazionale complessivamente intesa, la quale in effetti si caratterizza, a differenza della legge elettorale europea e della generalità delle legislazioni elettorali regionali, come sistema misto maggioritario-proporzionale, fondato su liste bloccate e particolarmente corte nonché, per la parte proporzionale, sulla impossibilità per l'elettore di esprimere alcun voto di preferenza<sup>45</sup>.

Ciò premesso, la disciplina della rappresentanza di genere si articola in quattro diverse previsioni legislative di modifica dei menzionati Testi Unici per l'elezione della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica, di contenuto sostanzialmente identico per i due rami del Parlamento.

Le prime due previsioni sono inerenti alla quota riservata alla elezione attraverso il metodo proporzionale. Esse in particolare dispongono, per un verso, che «A pena di inammissibilità, nella successione interna delle liste nei collegi plurinominali, i candidati sono collocati secondo un ordine alternato di genere»<sup>46</sup>, e per altro verso che nel complesso delle liste nei collegi plurinominali presentate da ciascuna lista, a livello nazionale per la Camera ed a livello regionale per il Senato, «nessuno dei due generi può essere rappresentato nella posizione di capolista in misura superiore al 60 per cento, con arrotondamento all'unità più prossima»<sup>47</sup>. Ambedue tali previsioni, se considerate come regole a sé stanti estrapolate dal contesto complessivo della nuova disciplina elettorale, configurano

<sup>43</sup> Art. 4, comma 2, n. 2, ultimo periodo, T.U. per l'elezione della Camera dei Deputati, come modificato dall'art. 1, legge 4 agosto 1993, n. 277.

<sup>44</sup> V. nota (21).

<sup>45</sup> Per una riflessione sulle misure finalizzate al riequilibrio nella rappresentanza politica tra i sessi alla luce dei diversi modelli elettorali, G. Moschella, *Sistemi elettorali e rappresentanza di genere*, in A. Falcone (a cura di), *Verso una democrazia paritaria. Modelli e percorsi per la piena partecipazione delle donne alla vita politica e istituzionale*, Milano, Giuffrè, 2011, 87 ss.

<sup>46</sup> Art. 18-*bis*, comma 3, ultimo periodo, T.U. per l'elezione della Camera dei Deputati, come modificato dall'art. 1, comma 10, lett. *d*), legge n. 165 del 2017, e art. 9, comma 4, ultimo periodo, T.U. per l'elezione del Senato della Repubblica, come modificato dall'art. 2, comma 3, lett. *c*), legge n. 165 del 2017.

<sup>47</sup> Art. 18-*bis*, comma 3.1., T.U. per l'elezione della Camera dei Deputati, come modificato dall'art. 1, comma 10, lett. *e*), legge n. 165 del 2017, e art. 9, comma 4-*bis*, T.U. per l'elezione del Senato della Repubblica, come modificato dall'art. 2, comma 3, lett. *c*), legge n. 165 del 2017.

strumenti efficaci di promozione dell'equilibrio della rappresentanza di genere poiché, in virtù della regola per cui in ciascun collegio plurinominali i candidati sono proclamati eletti secondo l'ordine di presentazione nella lista, non soltanto evitano che in fondo alla lista si addensino i candidati di un singolo genere, ma determinano altresì che la posizione di favore propria del capolista, da cui discende l'alternanza di genere dei candidati e dipendono, in ragione della collocazione in lista, le *chances* per questi ultimi di essere proclamati eletti, sia sottoposta ad una più equa – seppur non paritaria – distribuzione tra candidati di sesso diverso.

Analoga esigenza nei confronti di una più equa distribuzione dei candidati in base al sesso sottende la terza previsione legislativa, la quale invero sovrintende alla composizione delle candidature nei collegi uninominali e stabilisce, in termini pressoché equivalenti a quelli utilizzati per la composizione delle liste nei collegi plurinominali, che nel complesso delle candidature presentate da ogni lista o coalizione di liste nei collegi uninominali a livello nazionale per la Camera e regionale al Senato, «nessuno dei due generi può essere rappresentato in misura superiore al 60 per cento, con arrotondamento all'unità più prossima»<sup>48</sup>.

Infine, la quarta previsione introdotta dalla legge n. 165 del 2017, attinente al regime dei controlli sulla presentazione delle liste dei candidati, assegna all'Ufficio centrale nazionale, per quanto concerne l'elezione della Camera dei Deputati, ed all'Ufficio elettorale regionale, per quanto invece riguarda l'elezione del Senato della Repubblica, il compito di assicurare il rispetto delle richiamate prescrizioni relative alla duplice soglia del 60 per cento quale limite massimo nella rappresentanza di un singolo genere con riferimento alla posizione di capolista nelle liste presentate nei collegi plurinominali ed alle candidature presentate in quelli uninominali<sup>49</sup>. Con la precisazione che, qualora l'Ufficio centrale nazionale riscontri irregolarità al riguardo, le comunica agli Uffici centrali circoscrizionali che, a loro volta, nel caso in cui siano comunque rispettati i criteri di composizione di ciascuna lista di cui al citato nuovo articolo 18-*bis*, comma 3, del Testo Unico per la elezione della Camera dei Deputati, provvedono inserendo in coda alle liste i candidati dello stesso sesso presenti nell'elenco dei candidati supplenti, altrimenti inseriscono direttamente nei posti rimasti vacanti nelle liste i candidati dello stesso sesso presenti nell'elenco dei candidati supplenti<sup>50</sup>.

## **5. Aspetti problematici della nuova disciplina sulla rappresentanza di genere: la determinazione delle soglie e la questione della circoscrizione Estero**

Se considerate nel contesto del sistema elettorale complessivo, le misure poste dalla legge n. 165 del 2017 a favore di un riequilibrio nella rappresentanza di genere all'interno delle

<sup>48</sup> *Ibidem*.

<sup>49</sup> *Ibidem*.

<sup>50</sup> Art. 22, comma 6-*bis*, T.U. per l'elezione della Camera dei Deputati, come modificato dall'art. 1, comma 14, lett. e), legge n. 165 del 2017.

Camere suscitano alcune riflessioni problematiche che investono, quantomeno, tre diversi piani d'indagine.

Il primo riguarda senz'altro il versante dell'ordinamento costituzionale, e concerne innanzitutto la finalità sottesa da tali misure normative, la quale si colloca in pieno nel solco delle revisioni costituzionali operate tra il 2001 e il 2003: analogamente a quanto in precedenza introdotto nelle legislazioni elettorali di livello regionale ed europeo, l'intento di agevolare la rappresentanza politica nazionale femminile mediante l'allestimento di misure volte ad aggredire la storica e persistente ridotta rappresentanza delle donne nelle assemblee elettive si pone in effetti in attuazione delle esigenze di parità tra i sessi nell'accesso alle cariche elettive oggi espressamente indicate ai sensi delle nuove formulazioni degli articoli 51, primo comma, e 117, settimo comma, cost., nonché degli statuti speciali, trovando altresì ispirazione nel principio fondamentale di uguaglianza tra i due sessi nella partecipazione politica di cui all'articolo 3, secondo comma, della Costituzione.

Nondimeno, con particolare riferimento alle modalità attraverso cui le indicate finalità sono perseguite in concreto, le previsioni sulla rappresentanza di genere contenute nel nuovo sistema elettorale politico nazionale richiedono di essere valutate non soltanto in relazione all'evoluzione del quadro costituzionale positivo, ma anche alla luce dei limiti elaborati in via generale dalla giurisprudenza costituzionale in merito alla possibilità d'introdurre con legge strumenti specifici per realizzare il riequilibrio tra i sessi nella composizione interna delle assemblee elettive. Quest'ultima infatti, secondo quanto riferito in precedenza, richiede per un verso l'assoluta inidoneità della misura di genere in questione ad incidere sugli esiti elettorali o a falsificare la composizione della rappresentanza, configurandosi in questi termini come misura essenzialmente promozionale, e per altro verso la salvaguardia dei diritti fondamentali di elettorato attivo e passivo, i quali devono rimanere inalterati.

Ciò posto, se l'imposizione di un ordine alternato in base al genere nella composizione delle liste elettorali appare certamente rispettare i limiti imposti al riguardo dalla Corte costituzionale, altrettanta certezza non sembra accompagnare la previsione di soglie del 60 per cento nella rappresentanza massima di ciascun sesso rispetto alla posizione di capolista nel complesso delle liste presentate nei collegi plurinominali ed alle candidature complessivamente presentate in quelli uninominali. Sul presupposto che trattasi necessariamente di misure di natura promozionale e non coattiva, la definizione di soglie al 60 anziché del 50 per cento nel rapporto tra i sessi suscita perplessità in ordine ad un'idea di pari opportunità di accesso alla competizione elettorale che, alla luce dei principi elaborati dalla giurisprudenza costituzionale, non viene declinata nei termini della parità. Invero, tale scelta trascende i tratti di una questione meramente numerica, in quanto appare in realtà acconsentire in partenza ad una lesione di quella fondamentale «uguaglianza di opportunità» che la Corte aveva invece riscontrato nella facoltà di esprimere una seconda preferenza di genere e posto alla base della sua dichiarazione di non fondatezza della questione inerente

alla legge elettorale campana, reputando la previsione non contraria a Costituzione proprio perché, «posto il reciproco e paritario condizionamento tra i due generi nell'ipotesi di espressione di preferenza duplice», essa «non offre possibilità maggiori ai candidati dell'uno o dell'altro sesso di essere eletti»<sup>51</sup>.

In definitiva, la mancata applicazione di soglie fondate sul criterio di equivalenza tra i sessi nella determinazione delle candidature consente una lettura in contrasto con l'orientamento della Corte costituzionale, il quale in fondo sancisce – in un'ottica prettamente promozionale e, pertanto, non in grado d'incidere direttamente sul risultato elettorale – che la configurazione degli strumenti normativi di riequilibrio nella rappresentanza politica di genere, qualora previsti, sia improntata ad un trattamento eguale e paritario nella posizione iniziale tra i candidati di sesso diverso nella competizione elettorale, in sintonia con una nozione di «parità di accesso» orientata alla garanzia ad una «parità di *chances* delle liste e dei candidati e delle candidate»<sup>52</sup>. Requisito, quest'ultimo, che viene in premessa disatteso dalla legge n. 165 del 2017 là dove introduce una differenziazione fondata sul sesso tra le candidature nella definizione di limiti massimi nella rappresentanza di genere ai fini della composizione delle liste elettorali.

Un secondo piano di analisi, particolarmente problematico nell'ottica dell'armonia del sistema nel suo complesso, riguarda la questione della circoscrizione Estero. Essa infatti rimane esclusa dall'applicazione di ogni misura tesa al riequilibrio della rappresentanza di genere, in questo modo acuendo le critiche già espresse in dottrina in merito alla costituzione di una circoscrizione elettorale unica e separata dal circuito nazionale, che radica un modello di rappresentanza degli italiani all'estero a sé stante<sup>53</sup>. In questo senso, l'introduzione di una disciplina sulla rappresentanza di genere da parte della legge n. 165 del 2017 riservata alla elezione dei parlamentari nelle circoscrizioni del territorio nazionale accentua il distacco tra il sistema di elezione di ambito nazionale e quello riconducibile alla circoscrizione Estero, che permane nell'assenza di misure espressamente intese ad agevolare la rappresentanza di genere, sancendo oltremodo una distonia nella rappresentanza parlamentare nazionale che sarebbe stato forse più opportuno evitare<sup>54</sup>.

<sup>51</sup> Core cost. sent. 4/2010, punto 3.3 del Cons. dir.

<sup>52</sup> Corte cost. sent. 49/2003, punto 5 del Cons. dir. In tal senso, già L. Carlassare, *La parità di accesso alle cariche elettive nella sentenza n. 49: la fine di un equivoco*, cit., 370-371.

<sup>53</sup> Sul punto, cfr. G.E. Vigevani, *Il voto all'estero: interrogativi sulla «riserva indiana» per i candidati*, in *Quaderni costituzionali*, 2002, 348 ss.; F. Caporilli, *Il voto degli italiani all'estero*, in S. Panizza – R. Romboli (a cura di), *L'attuazione della Costituzione. Recenti riforme e ipotesi di revisione*, Pisa, Plus, 2002, 35 ss.; L. Ronchetti, *Parità e diritto di voto degli italiani residenti all'estero o «frammentazione» della rappresentanza?*, in C. Calvieri (a cura di), *Divieto di discriminazione e giurisprudenza costituzionale. Atti del Seminario di Perugia del 18 marzo 2005*, Torino, Giappichelli, 2006, 131 ss.; E. Grosso, *L. cost. n. 1/2000*, in G. Branca – A. Pizzorusso (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna-Roma, Zanichelli-Soc. ed. del Foro Italiano, 2006, 231 ss.; G. Tarli Barbieri, *Il voto degli italiani all'estero: una riforma sbagliata*, in R. D'Alimonte – A. Chiaramonte (a cura di), *Proporzionale ma non solo. Le elezioni politiche del 2006*, Bologna, Il Mulino, 2007, 133 ss.; G. Sica, *La legge sul voto degli italiani all'estero e la rottura del principio della rappresentanza parlamentare nazionale*, in *Politica del diritto*, 2008, 703 ss.

<sup>54</sup> Ci si riferisce più precisamente agli emendamenti 2.01., riferito all'A.C. n. 2352, e 2.04, riferito all'A.S. 2941, che aggiungevano dopo l'articolo 2 della legge n. 165 un articolo 2-*bis*, rubricato «Parità di genere nella circoscrizione Estero», che avrebbe modificato la normativa sull'esercizio del diritto di voto dei cittadini italiani residenti all'estero di cui alla legge 27 dicembre 2001, n. 459, aggiungendo, all'articolo 8, comma 3, la previsione per cui «A pena di inammissibilità della lista, i candidati sono collocati in lista secondo un ordine alternato di genere», ed all'articolo 11,

La previsione di cui all'articolo 8, comma 1, della legge 27 dicembre 2001, n. 459, in forza della quale, ai fini della presentazione delle liste per l'attribuzione dei seggi da assegnare nella circoscrizione Estero, si osservano, in quanto compatibili, le norme di cui agli articoli da 14 a 26 del Testo Unico per la elezione della Camera dei Deputati, e successive modificazioni, non sembra infatti sufficiente a ridurre la distanza tra i due sistemi elettorali, nazionale ed estero, in ordine alla disciplina della rappresentanza di genere. Pur ammettendo infatti la compatibilità delle richiamate disposizioni sull'ordine alternato di genere nella successione interna delle liste e sul limite del 60 per cento nella rappresentanza di un singolo genere nella posizione di capolista di cui alla nuova formulazione dell'articolo 18-*bis* del Testo Unico per la elezione della Camera dei Deputati con il modello di elezione dei parlamentari afferenti alla circoscrizione Estero, permane insuperabile la constatazione per cui quest'ultimo consiste in un sistema elettorale integralmente proporzionale che prevede il voto di preferenza, invero escluso in radice nel nuovo sistema elettorale nazionale, il cui esercizio persiste pertanto nell'assoluta assenza di qualunque correttivo a garanzia dell'equilibrio nella rappresentanza di genere.

#### **6. (Segue) Pluricandidature e limiti di effettività delle norme sulle pari opportunità nella ineludibile prospettiva dell'autoriforma delle forze politiche. Considerazioni conclusive**

Il terzo piano d'indagine riguarda invero la questione, più generale e che si aggiunge alle criticità precedenti, della reale effettività delle misure predisposte a favore del riequilibrio nella rappresentanza politica tra i sessi alla luce della disciplina elettorale complessivamente considerata. La previsione per cui nei collegi uninominali e nelle liste, in posizione di capolista, i candidati dello stesso genere non possono superare la quota del 60 per cento, con arrotondamento all'unità più prossima, deve essere infatti misurata, in sede di applicazione pratica, sia rispetto alla connotazione particolarmente corta delle liste ai fini dell'assegnazione dei seggi per la quota proporzionale, in grado di per sé di generare una distorsione sistematica e strutturale rispetto alle soglie, già diseguali, previste a garanzia della rappresentanza di genere, sia soprattutto in relazione all'effetto perverso che potrebbe innescarsi dal gioco delle pluricandidature, ovvero da un meccanismo la cui operatività trascende completamente le misure promozionali allestite in favore della rappresentanza di genere essendo stato in realtà pensato in un'ottica di recupero dei candidati eventualmente non eletti in singoli collegi che risulta completamente slegata dalle esigenze dell'equilibrio tra i sessi nella rappresentanza parlamentare.

A prescindere dalla plausibile prospettazione di un uso strumentale della scelta delle candidature da parte dei partiti politici che, in funzione della composizione (pari o dispari) delle liste nei singoli collegi plurinominali e delle *chances* di eleggibilità che tradizionalmente

---

comma 3, la previsione per cui «In caso di espressione della seconda preferenza, l'elettore deve scegliere un candidato di sesso diverso dal primo a pena di nullità della seconda preferenza».

caratterizzano determinate aree geografiche del Paese, è già di per sé in grado di generare un'alterazione delle misure in questione, la possibilità di essere candidati contestualmente fino a cinque collegi plurinominali e la circostanza per cui tale possibilità sia accordata anche al candidato in un collegio uninominale consente, in sede di applicazione, un facile aggiramento delle previsioni poste a sostegno di una rappresentanza di genere più equilibrata. A fronte, difatti, di candidati del medesimo sesso presentati dai partiti contemporaneamente in più collegi, la portata delle regole sulla composizione delle liste nei collegi plurinominali secondo un ordine alternato di genere e sulla determinazione delle soglie di rappresentanza del singolo genere nella distribuzione delle candidature nei collegi uninominali e nella collocazione in posizione di capolista nei collegi plurinominali risulta in larga parte inficiata, o comunque ridimensionata fortemente, poiché in fondo secondaria e soccombente rispetto all'operatività del meccanismo delle candidature plurime<sup>55</sup>.

In termini conclusivi, le criticità emerse sul piano della coerenza costituzionale e la potenziale inconsistenza in sede di applicazione pratica delle misure allestite in tema di rappresentanza di genere dalla nuova legge n. 165 del 2017 sembrano dunque dar conto della difficoltà di calibrare interventi funzionali alla promozione di una condizione di equilibrio nella rappresentanza politica tra i sessi mediante strumenti di carattere normativo. Eppure, nonostante l'assenza di misure volte ad agevolare la parità di genere nella rappresentanza politica nazionale, non può non tenersi conto di come, nel corso delle ultime legislature, il Parlamento nazionale abbia registrato un incremento notevole e costante della componente femminile dei suoi membri, che ha determinato un recupero tale da allineare sotto questo profilo l'Italia alla media degli altri Paesi europei<sup>56</sup>.

Tale constatazione impone una diversa e più ampia considerazione della questione del riequilibrio della rappresentanza di genere nelle assemblee elettive e degli strumenti normativi a tale scopo previsti all'interno dei sistemi elettorali, che non si limiti ad una valutazione del mero dato statistico ma che entri nel merito della qualità della democrazia rappresentativa alla stregua delle istanze emergenti dal più vasto contesto ideale della democrazia paritaria<sup>57</sup>. Le misure a supporto della rappresentanza femminile mostrano infatti tutta la loro inadeguatezza qualora non accompagnate dalla consapevolezza, sul piano culturale, del valore della diversità di genere, premessa imprescindibile all'affermazione di una partecipazione autentica e realmente paritaria alla vita politica ed istituzionale del Paese.

<sup>55</sup> Sul punto, altresì, 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 *dirittifondamentali.it*, n. 1/2018, 26-27.

<sup>56</sup> V. in proposito i dati raccolti nel *Gender Equality Index 2017. Measuring gender equality in the European Union 2005-2015*, a cura dell'European Institute for Gender Equality, in <http://eige.europa.eu>, 2017, spec. 49, nonché le statistiche relative alla distribuzione per sesso dei deputati e dei senatori reperibili in *Democrazia paritaria e sistemi elettorali*, Dossier n° 293 a cura del Servizio Studi della Camera dei Deputati (15 marzo 2017), 8-9, e dai siti [www.camera.it](http://www.camera.it) e [www.senato.it](http://www.senato.it).

<sup>57</sup> Per una riflessione di carattere generale sulla esperienza e sulle prospettive della democrazia paritaria, con particolare riguardo alle vicende della rappresentanza politica, 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, Giuffrè, 2011, 3 ss.; M. D'Amico, *Il difficile cammino della democrazia paritaria*, cit.; F. Abbondante, *Democrazia paritaria e partecipazione politica: alla ricerca di un equilibrio fra pari opportunità ed eguaglianza sostanziale*, Napoli, Jovene, 2013; B. Pezzini, *Democrazia paritaria o duale? Le leggi elettorali e la questione di genere*, cit., 179 ss.

In questo senso, sulla scia di quanto da ormai più di vent'anni auspicato dalla Corte costituzionale, non sembra potersi prescindere, in tema di rappresentanza politica di genere, da un processo culturale di autoriforma delle forze politiche in grado di declinare il principio della parità tra i sessi nell'accesso alle cariche elettive, radicatosi nel corso degli ultimi anni nell'ordinamento costituzionale, attraverso l'impiego di criteri di selezione delle candidature idonei a garantire la qualità della rappresentanza politica in generale e non soltanto la quantità della rappresentanza di ogni singolo genere.