

OSSERVATORIO COSTITUZIONALE

Codice ISSN: 2283-7515

Fasc. 3/2018

8 ottobre 2018

La parità di genere nella legge elettorale e il ruolo dei partiti politici*

di Virgilia Fogliame - Dottoranda di ricerca in “Il diritto dei servizi nell’ordinamento italiano ed europeo” Università di Napoli “Parthenope”

ABSTRACT: A significant contribution to the change in the political party panorama has undoubtedly been brought by the several legislative measures that have taken place over the years, aimed at fostering gender rebalancing in the representative offices. The present paper focuses, in particular, on the analysis of the equal based formula stated by the new electoral law, which has been circumvented by various opposed political parties through a series of strategies, undermining its effects.

Indeed, the percentage of women elected at the end of the consultations has been not in line with the expectations, reaching a lower value compared to the same gender representative minimum threshold set by the relevant legislation.

Such a scenario, which outlines the deep hostility concerning the respect of a principle whose effectiveness and substance are based on the Constitutional Charter itself, leads to a reflection on the role played by the leaders of the various parties in the structuring of political competition, since they have been shown to be able to hold out against the introduction of legislative policies aimed at curbing, albeit without success, their decision-making supremacy in relation to the selection of the elected political staff.

The strategic allocation of the electoral victory’s chances carried out by the leader, who placed the female component in a position of disadvantage, leads therefore to assess the need for a type of legislative regulation of the parties, suitable to reduce the underlying issues of the one-dimensional management, which reflects the “personal” structure of the modern party system.

SOMMARIO: 1. Il travagliato percorso delle quote di genere in materia elettorale. – 2. L’equilibrio di genere nella legge n. 165/2017. – 3. L’importanza della componente partitica. – 4. Considerazioni conclusive.

1. Il travagliato percorso delle quote di genere in materia elettorale.

Obiettivo del presente lavoro è valutare se, e in che misura, la legge elettorale n. 165 del 2017 abbia fornito un contributo per ristabilire l’equilibrio di genere nelle assemblee rappresentative. In

* Lavoro sottoposto a referaggio secondo le Linee guida della rivista.

tale ottica, è opportuno prendere le mosse dalla “fluidità”, assunta attraverso una stratificazione di orientamenti giurisprudenziali, del concetto di «parità di genere» analizzato sotto la lente della partecipazione politica.

L'indagine tiene conto delle numerose tecniche legislative di *inclusione* del concetto di “rappresentanza di genere” che si sono susseguite nel nostro ordinamento, frutto di una tendenza legislativa orientata alla realizzazione della compiuta edificazione della cd. «democrazia duale», tale da essere «consapevolmente declinata nel rispetto del genere»¹; e delle (altrettanto numerose) tecniche di *esclusione* dello stesso elaborate dalle componenti partitiche, che si sono sostanziate in una sorta di “compressione” effettiva dei risultati attesi dagli interventi posti in essere dal legislatore.

Lo studio di questi profili non può prescindere dal contributo fornito dalla giurisprudenza della Corte, che ha registrato un'apertura prudente e graduale in relazione all'ammissibilità delle *azioni positive* in materia elettorale²: siffatto scenario – che ha costituito l'*humus* nel quale si sono sviluppate diffuse resistenze, soprattutto in dottrina, in relazione alle conseguenze prodotte dalle stesse sul versante applicativo³ – ha contribuito a delineare un quadro dall'aspetto mutevole, che ha assunto contorni più definiti nel corso del tempo (risentendo molto dell'eco delle voci provenienti dal contesto sovranazionale).

¹ Sul concetto di «democrazia duale», cfr. B. PEZZINI, *Donne e costituzione: le radici ed il cammino*, in *La costituzione della repubblica italiana. Le radici e il cammino*, Atti del convegno e del corso di lezioni (Bergamo, ottobre-dicembre 2005), in *Studi e ricerche di storia contemporanea*, fasc. 68, 2007, 164; nonché ID., *Guardare il diritto con la coscienza del genere: la democrazia paritaria*, in Commissione nazionale per le pari opportunità, *Regioni: quale riforma*, Roma, 2003, spec. 130; G. BRUNELLI, *Pari opportunità elettorali e ruolo delle Regioni*, in B. PEZZINI (a cura di), *Diritti sociali tra uniformità e differenziazione. Legislazione e politiche regionali in materia di pari opportunità, previdenza e lavoro dopo la Riforma del Titolo V*, Milano, 2005, 68, nt. 43.

² 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 – non sono state accolte con entusiasmo sia dalla dottrina che dalla giurisprudenza costituzionale più risalente. In relazione a tale ultimo profilo, la gradualità dell'approccio maturato dalla Corte sul tema – connotato, almeno inizialmente, dal timore che le azioni positive potessero concretizzarsi in «fattori (aggiuntivi) di disparità di trattamento» – è emerso per la prima volta con la sent. n. 109 del 1993, ove la Consulta ha stabilito che le misure in parola costituissero «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». Nell'obiettivo di assicurare «l'egualanza dei punti di partenza», in tale occasione è stato altresì precisato che l'applicazione delle stesse dovesse essere uniforme «in relazione alle diverse aree geografiche e politiche del Paese», per evitare il rischio che potessero trasformarsi in «fattori (aggiuntivi) di disparità di trattamento, non più giustificate dall'imperativo costituzionale di riequilibrare posizioni di svantaggio sociale legate alla condizione personale dell'essere donna». (punto 2.2. Cons. dir.).

³ Definite come «politiche di visibilità», giustificabili soltanto in via «provvisoria», le azioni positive hanno costituito il fulcro di annosi dibattiti in sede di riflessione scientifica. Secondo alcuni, infatti, tali strumenti avrebbero in realtà determinato una «reverse discrimination» a danno del genere maschile 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 donne. Sul punto, cfr. A. BESUSSI, *Togliere l'etichetta. Una difesa eccentrica dell'azione positiva*, in B. BECCALLI (a cura di), *Donne in quota: è giusto riservare posti alle donne nel lavoro e nella politica?*, Milano, 1999, 48 ss.; M. SANTAMBROGIO, *Azioni positive e uguaglianza*, *ivi*, 66 ss.; G. BRUNELLI, *Donne e politica*, Bologna, 2006, 51; ID., *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, 20 ss.

Come noto, con la sent. n. 422 del 1995 la Corte ha dapprima manifestato un «pesante» scetticismo in relazione all'introduzione delle quote di genere nel panorama elettorale, dichiarandole illegittime per violazione degli artt. 3, co. 1 e 51 Cost. (quest'ultimo nella sua originaria formulazione)⁴, nella convinzione che le misure in parola non si proponessero di «rimuovere gli ostacoli» che avrebbero impedito alle donne di «raggiungere determinati risultati» all'esito delle consultazioni, bensì, al contrario, attribuissero alle stesse «*direttamente* quei risultati medesimi,[...] finendo per creare discriminazioni attuali come rimedio a discriminazioni passate»⁵.

In coerenza con tale assunto, attraverso il ricorso alla tecnica della illegittimità conseguenziale⁶, è stata caducata 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 genere⁷.

Tuttavia, nella consapevolezza che i partiti dominassero la scena della rappresentanza, in quella occasione la Corte ha precisato che le riserve di quote in materia elettorale potessero essere valutate positivamente «ove 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», orientando i partiti stessi ad una «crescita culturale» tesa a riconoscere «la necessità improcrastinabile di perseguire l'effettiva presenza paritaria delle donne nella vita pubblica, e nelle cariche rappresentative in particolare»⁸.

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, per fornire una copertura costituzionale alle misure tese a favorire l'accesso delle donne alle competizioni elettorali, è intervenuto attraverso un

⁴ Il testo del primo comma della disposizione costituzionale in parola, antecedente all'intervento di riforma avvenuto con legge cost. n. 1 del 2003, era il seguente: «Tutti i cittadini dell'uno o dell'altro sesso possono accedere agli uffici pubblici e alle cariche elettive in condizioni di egualanza, secondo i requisiti stabiliti dalla legge».

⁵ Cfr. punto 6 del Cons. dir. In tale occasione, si è detto che la Consulta abbia usato la «mano pesante» (U. DE SIERVO, *La mano pesante della Corte sulle «quote» nelle liste elettorali*, in *Giur. cost.*, 1995, 3268 ss.), atteso che il ragionamento logico-giuridico effettuato dalla stessa poneva una discutibile equiparazione tra «eleggibilità» e «candidabilità»: come si legge al punto 4 del Cons. dir., infatti, viene 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 candidature 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. Viene pertanto a porsi in contrasto con gli invocati parametri costituzionali la norma di legge che impone nella presentazione delle candidature alle cariche pubbliche elettive qualsiasi forma di quote in ragione del sesso dei candidati» (corsivo non testuale).

⁶ Il ricorso a tale tecnica è stato definito «generoso e discutibile» 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, 163; M. D'AMICO, A. CONCARO, *Donne e istituzioni politiche. Analisi critica e materiali di approfondimento*, Torino, 2006, 34; nonché «poco coerente» 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*, in *Donne in quota*, cit., 182.

⁷ 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.

⁸ Punto 7 del Cons. dir.

percorso riformatore che si è sviluppato intorno a molteplici punti di tensione, conducendo (anche) alla modifica dell'art. 51 della Carta⁹.

L'intervento si è collocato sulla stessa linea delle soluzioni adottate in Francia¹⁰, ove la supremazia del legislativo rispetto alle decisioni assunte dal *Conseil constitutionnel* si è tradotta in una riforma costituzionale tesa a promuovere l'equilibrio di genere¹¹.

Definita norma «ombrello»¹², in quanto tesa a fornire la suindicata copertura costituzionale per le misure in analisi, la revisione della disposizione costituzionale¹³ è stato il fulcro di numerose

⁹ Siffatto percorso, infatti, ha dapprima coinvolto le autonomie territoriali, con l'approvazione della legge costituzionale n. 2 del 2001 («*Disposizioni concernenti l'elezione diretta dei Presidenti delle Regioni a Statuto speciale e delle Province autonome di Trento e di Bolzano*») che, intervenendo sugli Statuti delle Regioni ad autonomia speciale, ha espressamente introdotto l'obiettivo di conseguire l'equilibrio della rappresentanza dei sessi attraverso la promozione (con legge regionale) di «condizioni di parità per l'accesso alle consultazioni elettorali». 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, attraverso la legge costituzionale n. 3 del 2001, è stato riformulato il testo dell'art. 117 Cost. inserendo, al co. 7, 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 elettorali». Sul punto, cfr. A. D'ALOIA, *Le «quote» elettorali in favore delle donne*, in AA.VV., *La parità dei sessi nella rappresentanza politica*, Torino, 2003, 56 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.

¹⁰ Come peraltro si legge dalla stessa relazione di accompagnamento al d.d.l. n. 1583, recante “*Modifica dell'articolo 51 della Costituzione*” 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».

¹¹ In particolare, 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 elettorali. 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 francese, nell'obiettivo di promuovere l'eguale rappresentanza elettorale 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; A. MANGIA, *Rappresentanza «di genere» e «generalità» della rappresentanza*, in AA.VV., *La parità dei sessi nella rappresentanza politica*, Torino, 2003, spec. 91; G. BRUNELLI, *La parità dei sessi nella rappresentanza politica: le questioni aperte*, ivi, 14-15; A. D'ALOIA, *Uguaglianza 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, 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).

¹² G. BRUNELLI, *Un «ombrello» costituzionale per le azioni positive elettorali*, in *Quad. cost.*, n. 3, 2002, spec. 615.

¹³ Culminato con l'introduzione, al co. 1, del principio secondo il quale «[...] la Repubblica promuove con appositi provvedimenti le pari opportunità tra donne e uomini», attraverso la citata legge costituzionale n. 1 del 2003.

querelles dottrinali, mosse da resistenze e diffidenze diffuse sulla concreta «utilità» della riforma, con argomentazioni eterogenee ed articolate¹⁴.

La convinzione che si trattasse di una revisione puramente formale, utile solo in chiave ideologica, ha condotto a definire la stessa come una «*intentio* senza *ratio*», un «monumento innalzato all'utilità retorica»¹⁵, largamente ineffettiva nella complessa cornice del pluralismo politico «di fatto» e pienamente aderente ad un pluralismo politico «tecnico» oppure «ideale»¹⁶.

Per una corretta traduzione in termini di effettività del “progetto culturale” della parità di genere, la soluzione alternativa prospettata in dottrina rifletteva sulla necessità di agire sul concreto *interesse* dei politici a promuovere meccanismi paritari, intervenendo sul *modus operandi* delle segreterie dei partiti, in particolare sulla fase di *selezione delle candidature*: poiché in questa fase, infatti, la scelta organizzativa adoperata riflette la capacità stessa dei partiti che, attraverso gli eletti, saranno in grado di incidere sui variegati contenuti della politica¹⁷.

Lo scetticismo con il quale è stata accolta in dottrina la riformulazione della norma – definita «inutile» e anche potenzialmente «dannosa» – riposava sull'assunto che la stessa costituisse soltanto una «manovra dilatoria»¹⁸, che rifletteva la scarsa volontà di adottare strumenti realmente efficaci per garantire un effettivo e paritario coinvolgimento delle donne nella vita politica¹⁹. Le

¹⁴ Sebbene il percorso di revisione non apparisse del tutto rivoluzionario, ha decisamente coinvolto il dibattito dottrinale: sul punto, cfr. A. DEFFENU, *La revisione virtuale dell'art. 51 Cost.*, cit., 617 ss.; A. POGGI, *Sulla riforma dell'art. 51 Cost.: le quote alla prova della democrazia pluralista*, in *Quad. Cost.*, 2002, n. 3, 620; 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. In direzione contraria si muove la riflessione di M. AINIS, *La riforma dell'art. 51 Cost. e i suoi riflessi nell'ordinamento*, ivi, 34, definendo la riforma dell'art. 51 Cost. come una «strada obbligata», in quanto le azioni positive in campo elettorale, alla stregua della originaria formulazione della citata disposizione, non potevano essere ammissibili, condividendo così l'operato della Corte nella sentenza n. 422 del 1995. Dello stesso tenore la riflessione di B. PEZZINI, *Le quote come strumento di empowerment*, ivi, 99, secondo la quale la nuova riformulazione del testo «costituzionalizza il sostegno a chi si trova in condizioni di svantaggio, a causa 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».

¹⁵ R. BIN, *Donne e autoreferenzialità della politica*, in AA.VV., *La parità dei sessi nella rappresentanza politica*, cit., 40 ss.

¹⁶ 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*, in AA.VV., *La parità dei sessi nella rappresentanza politica*, cit., 88.

¹⁷ 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., 58; ID., *Eguaglianza sostanziale e diritto diseguale. Contributo allo studio delle azioni positive nella prospettiva costituzionale*, Padova, 2002, 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».

¹⁸ Che la revisione della norma costituisse soltanto un intervento di “mera facciata” ed una sterile ripetizione di «proclamazioni» ne era convinta L. CARLASSARE, *Considerazioni conclusive*, in AA.VV., *La parità dei sessi nella rappresentanza politica*, 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».

¹⁹ L'aspetto relativo agli effetti «dannosi» o «pericolosi» della revisione dell'art. 51 Cost. è stato messo in evidenza da A. POGGI, *Sulla riforma dell'art. 51 Cost.*, cit., 620: «Oltre che inutile, proprio con riguardo alla democrazia

risultanze di tale approccio hanno condotto a riflettere su soluzioni legislative che garantissero l'effettiva partecipazione politica del genere sottorappresentato, secondo modelli che avrebbero dovuto sensibilmente protendere non verso la produzione di «norme programmatiche con cui infarcire Statuti, leggi e persino la Costituzione», bensì verso uno studio delle dinamiche organizzative dei *partiti*, che rappresentano i «veri motori dell'autoreferenzialità della politica»²⁰.

Poiché in un assetto costituzionale democratico quel che conta rilevare è che tutti abbiano *eguali* possibilità di partecipazione, il dibattito in relazione all'ammissibilità dell'introduzione di misure tese a favorire il riequilibrio della rappresentanza nelle sedi decisionali²¹ si è sviluppato per cerchi concentrici, declinandosi infine in multiformi riflessioni che, almeno inizialmente, erano connotate da forti accenti critici in relazione ai termini della questione²².

La gradualità che ha contraddistinto il percorso delle donne nell'ingresso delle dinamiche politiche è testimoniato dal dato che soluzioni elettorali paritarie sono state messe a fuoco a distanza di svariati anni, peraltro ancora in via di definizione (in termini di efficacia) sotto alcuni aspetti, come la presente ricerca tenterà di evidenziare.

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*, 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, e 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, dimostra come la stessa possa apparire altresì «equivoca» laddove si incida «molto ipoteticamente 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, *op.cit.*, 245.

²⁰ Cfr. R. BIN, *Donne e autoreferenzialità della politica*, cit., 43 ss. Sullo stesso sfondo si colloca il suggerimento proposto da L. CARLASSARE, *Considerazioni conclusive*, cit., 246.

²¹ Sottolinea il polimorfismo delle azioni positive A. D'ALOIA, *Uguaglianza sostanziale e azioni positive in materia elettorale*, in A. FALCONE (a cura di), *Verso una democrazia paritaria*, 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». Secondo l'A., le stesse rappresentano una «perfetta immagine delle dinamiche evolutive dell'uguaglianza 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...)».

²² G. BRUNELLI, *L'alterazione del concetto di rappresentanza politica: leggi elettorali e “quote” riservate alle donne*, in *Dir. soc.*, 1994, 576 ss.; M. CARTABIA, *Le azioni positive come strumento del pluralismo?* in R. BIN, C. PINELLI (a cura di), *I soggetti del pluralismo nella giurisprudenza costituzionale*, Torino, 1996, spec. 78. Sulle azioni positive come strumento di «riequilibrio» della rappresentanza, cfr. tra i più recenti, M. D'AMICO, *Rappresentanza di genere nelle istituzioni: strumenti di riequilibrio*, Relazione presentata il 30 marzo 2017 presso la Corte di Cassazione nell'ambito dell'Iniziativa promossa dalla Struttura di Formazione decentrata della Corte di cassazione, in collaborazione con l'Associazione Donne Magistrato Italiane, disponibile on-line al seguente indirizzo: http://www.cortedicassazione.it/cassazione-resources/resources/cms/documents/30_MARZO_2017_RELAZIONI_D_AMICO.pdf

2. L'equilibrio di genere nella legge n. 165 del 2017.

Il quadro sinteticamente tratteggiato ha condotto il legislatore a prestare – seppur in modo graduale – maggiore attenzione all’annosa problematica concernente l’equilibrio (*rectius*: il disequilibrio) di genere negli organi politici; tuttavia le soluzioni introdotte nella nuova legge elettorale non hanno prodotto risultati conformi alle aspettative²³.

Queste hanno sicuramente costituito un elemento di assoluta novità, poiché nel precedente impianto normativo della legge n. 270 del 2005, non vi era traccia di norme tese a disciplinare la parità di genere, ad eccezione di una sommaria indicazione contenuta nella normativa relativa al Senato, secondo cui il sistema elettorale doveva favorire «l’equilibrio della rappresentanza tra donne e uomini» (art. 2, d.lgs. n. 533 del 1993)²⁴.

Soltanto per effetto della legge n. 52 del 2015 si è respirata un’aria diversa, laddove per la prima volta si è registrato l’inserimento di una serie di misure tese a garantire il rispetto del principio in parola, che si sono sostanziate nell’introduzione della doppia preferenza di genere e, in relazione alle liste, venne stabilito che i capilista dello stesso sesso non potessero essere più del 60 per cento del totale, e che i candidati dovessero essere qui presentati in ordine alternato di genere.

La nuova legge elettorale tende a ripercorrere il solco tracciato nel 2015, seppur con qualche significativa variazione. È stato mantenuto, infatti, il principio 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 uninominali²⁵.

²³ La nuova legge elettorale è stata oggetto di una diffusa riflessione in sede scientifica. Sul punto cfr. *ex plurimis* A. APOSTOLI, *Il c.d. Rosatellum-bis. Alcune prime considerazioni*, in *RivistaAIC*, fasc. n. 3/2017; S. CECCANTI, *I sistemi elettorali nella storia della Repubblica: dalla Costituente alla legge Rosato*, in www.federalismi.it, n. 20/2017; F. SGRÒ, *Prime considerazioni sulla legge n. 165 del 2017: questioni nodali specificità del nuovo sistema elettorale italiano*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 3/2017; G. FERRI, *I sistemi elettorali delle Camere dopo le sentenze della Corte costituzionale (n. 1/2014 e n. 35/2017) e la legge n. 165/2017*, in *Osservatorio sullefonti.it*, fasc. 3/2017; F. POLITI, *Riflessioni preliminari nella legge elettorale n. 165 del 2017: le peculiarità del procedimento elettorale e l’incidenza sull’assetto partitico fra questioni vecchie e nuove*, in www.dirittifondamentali.it, fasc. 1/2018; G. TARLI BARBIERI, *L’infinito riformismo elettorale tra aporie giuridiche e dilemmi costituzionali*, in www.federalismi.it, n. 1/2018; S. MANGIAMELI, *Disciplina elettorale, sistema dei partiti, forma di governo: vecchie e nuove problematiche*, in www.dirittifondamentali.it, fasc. 1/2018; S. STAIANO, *La forma di governo italiana. Permanenza e transizione*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 2/2018.

²⁴ N. LUPO, *Verso un’auspicabile stabilizzazione della legislazione elettorale italiana. Alcuni spunti sulla legge n. 165 del 2017, in rapporto alla Costituzione*, in www.federalismi.it, 22 novembre 2017, 16 ss., segnalando sull’argomento (cfr. nt. 48) lo studio di L. FRANCO, *La differenza di genere fra rappresentanza e rappresentatività nella sentenza n. 35/2017 della Corte costituzionale*, in G. FERRI (a cura di), *Corte costituzionale e leggi elettorali delle Camere*, Napoli, 2017, 123 ss.

²⁵ Siffatte soluzioni, tuttavia, non rappresentano una novità nel panorama legislativo italiano. Sul versante regionale, infatti, la legge statale n. 20 del 2016 ha previsto due differenti procedure per promuovere l’equilibrio di genere negli organi elettivi, declinabili sulla base dei diversi sistemi elettorali regionali. Con riferimento alle Regioni che adottano leggi elettorali regionali che prevedono l’espressione di preferenze, è stata introdotta la cd. “*quota di lista*”, che prevede che in ciascuna lista i candidati siano presenti in modo tale che quelli dello stesso sesso non eccedano il 60% del totale; e la *preferenza di genere*, che prevede per l’elettore l’espressione di almeno due preferenze, di cui una riservata a un candidato di sesso diverso, pena l’annullamento delle preferenze successive alla prima. Nel

La soluzione prospettata non sembra in contrasto con l’orientamento della Corte, coniugandosi con i principî desumibili all’art. 51 Cost., anche se forse sarebbe stata preferibile una riduzione della soglia massima di rappresentanza dello stesso sesso pari al 50 per cento, 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 conducono senz’altro a rilevare che, rispetto al passato, il numero delle parlamentari è significativamente aumentato, considerato che il 34,6% dei deputati e il 34,8% dei senatori sono donne: fino a cinque anni fa, infatti, le percentuali femminili corrispondevano al 30,7% a Montecitorio e il 28,4% a Palazzo Madama, e nella XV legislatura la contrazione era ancora più netta, considerato che la presenza femminile corrispondeva ad un irrisorio 17%²⁶.

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

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

Nella tabella riepilogativa che segue²⁷, emerge come la quota di candidature femminili nei collegi uninominali “sicuri” (o, meglio, ritenuti tali in relazione ai sondaggi antecedenti le

caso in cui il sistema elettorale regionale preveda liste senza espressione di preferenze, la legge elettorale deve disporre l’alternanza tra i candidati di sesso diverso, in modo che i candidati appartenenti ad un sesso non eccedano il 60% del totale. Atteso che la legge n. 20 del 2016 costituisce una legge statale “di principio” in materia elettorale regionale, assumendo quindi valore di parametro interposto, la violazione da parte delle Regioni dei principî stabiliti con legge della Repubblica, violerebbe di conseguenza anche gli artt. 122 e 117, co. 7 della Cost. Per tale ordine di motivi, nell’ipotesi in cui i singoli contesti regionali non dovessero adeguarsi ai principî imposti dalla legge statale di riferimento, procedendo alle consultazioni elettorali in assenza di un intervento di modifica della legge elettorale attualmente in vigore, la conseguenza sarà che si formerà un Consiglio regionale eletto con una legge elettorale incostituzionale. Per ora, le Regioni che hanno apportato siffatte modifiche, in vista delle consultazioni elettorali del 2018, sono state la Lombardia, il Lazio e la Basilicata. Si attende la Calabria che, in occasione del rinnovo degli organi elettivi regionali previsto per il 2019, dovrà approvare una legge elettorale rispettosa dell’equilibrio di genere, attesa l’irriducibile genericità della norma relativa alla parità di accesso alle cariche elettive, ove è previsto soltanto che «...le liste elettorali devono comprendere, a pena di inammissibilità, candidati di entrambi i sessi» (art. 1, co. 6 della legge regionale n. 1 del 7 febbraio 2005).

²⁶ Secondo i dati di Openpolis, disponibili on-line al seguente indirizzo: <https://www.openpolis.it/tre-policontrapposti-2018-lidentikit-del-nuovo-parlamento/>.

²⁷ Siffatte percentuali sono state calcolate dalla scrivente 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 l’ultima 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>

consultazioni) costituisca, in alcuni casi, un valore nettamente inferiore rispetto alle cifre indicate nei collegi più “deboli”, laddove invece si registra una percentuale di donne candidate notevolmente superiore.

Coalizione	% delle donne candidate	% donne candidate nei collegi “sicuri”	% donne candidate nei collegi “non sicuri”	% donne candidate nei collegi “in bilico” ²⁸
Centrodestra	40%	15,5%	9,5%	15%
Centrosinistra	40,5%	3%	26,7%	10,8%
M5S	41,8%	0,43%	31%	10,3%

Si è messa dunque in opera una vera e propria politica di “compressione” dei risultati che, tuttavia, non è stata l’unica “exit-strategy” elaborata dalle segreterie dei partiti al fine di impedire un rendimento ottimale delle disposizioni sulle “quote rosa”: anche il sistema delle pluricandidature – rivendicato come strumento in grado di garantire alle donne maggiori *chances* di elezione – si è tradotto in un meccanismo di consolidamento dell’*establishment* politico e dei gruppi dirigenti (maschili). Difatti, prevedendo la collocazione delle candidate in posizione di capolista in non più di cinque listini plurinominali, poiché le stesse potevano risultare elette in *un solo* collegio, laddove v’è stata la vittoria della medesima candidata in più collegi è subentrato nella sua posizione il candidato uomo collocato secondo nella lista, in ossequio alla regola dell’ordine alternato di genere previsto per i collegi plurinominali²⁹.

I dati analizzati conducono, pertanto, alla conclusione che – in termini di adeguamento spontaneo – i partiti non hanno di certo valutato con favore la soluzione paritaria contenuta nella legge elettorale, elaborando una serie di strategie tese sia a “sterilizzare” (in termini di funzionalità ed efficacia) il rendimento ottimale della stessa, sia a “strumentalizzare” il ruolo della donna nello svolgimento delle consultazioni, collocandole in collegi “deboli” soltanto per soddisfare la quota richiesta dalla normativa di riferimento. Per tali motivi, nonostante l’elevato numero di donne candidate, gli eletti sono stati tuttavia in prevalenza uomini (oltre il 60%).

²⁸ In tal caso, la coalizione favorita in un determinato collegio registrava un vantaggio, rispetto alle altre, inferiore a cinque punti percentuali; nei collegi “sicuri”, invece, il vantaggio costituiva un valore superiore ai cinque punti percentuali. Un collegio veniva considerato “debole” nell’ipotesi in cui un candidato registrasse già in partenza un distacco di cinque (e più) punti percentuali rispetto al favorito.

²⁹ 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, 190; L. TAGLIERI, *Parità di genere e prima applicazione della legge n.165/2017. Le “quote rosa” e il percorso verso la parità di genere nel sistema elettorale*, www.dirittifondamentali.it, fasc. 1, 2018, 27.

In siffatto scenario, l'incremento della presenza femminile nelle sedi politiche è stato favorito in larga misura dal Movimento 5 Stelle (registrando una percentuale di elette pari al 39% all'esito delle consultazioni)³⁰.

Una precisazione appare tuttavia necessaria anche in questo caso.

Se l'ampia possibilità di gestione delle candidature femminili da parte dei *leader* dei partiti ha determinato, sulla base dei sondaggi effettuati prima della formulazione delle liste, una situazione di forte squilibrio di genere nei collegi a “vittoria certa”, è pur vero che il Movimento 5 Stelle non aveva collegi storicamente “sicuri” (se non alcuni in Sardegna ed in Sicilia ove, peraltro, la percentuale di donne *candidate* nella tornata elettorale appena trascorsa è stata estremamente bassa)³¹.

Le irrisorie percentuali registrate delineano i tratti di una tendenza che ha segnato – e che probabilmente continuerà a segnare – una diffusa resistenza, sul terreno in cui sono calate le relazioni del contesto partitico, al rispetto di soluzioni tese a garantire l'equilibrio di genere nelle assemblee rappresentative. Siffatta resistenza, determinata in particolare dalle carenze della «comunicazione politica» rispetto ad un'equa rappresentanza dei sessi³², arriva addirittura a configurarsi come una delle principali caratteristiche dei cd. partiti “personalisti”. Poiché «del partito “personale” il *leader* è la forma stessa»³³, sembrerebbe che il meccanismo introdotto dal legislatore nazionale – nonostante l'incremento del numero delle donne elette negli organi politici (il doppio rispetto a dieci anni fa, ed il 10 per cento in più rispetto a cinque anni fa) – non sia riuscito, in realtà, a scalfire consolidate *leadership* partitiche personalizzate prevalentemente maschili le quali, nei modi suindicati, hanno impedito che assumesse effettività e sostanza un processo politico partecipativo pienamente paritario³⁴.

3. L'importanza della componente partitica.

L'approccio adottato conduce a ritenere che l'indeterminatezza del concetto di «parità di genere», posto al confine tra etica e diritto, non può essere analizzato prescindendo dallo studio della dimensione partitica.

³⁰ Cfr. le percentuali delle donne elette nei due rami del Parlamento, disponibili on-line: http://27esimaora.corriere.it/18_marzo_13/elette-due-rami-parlamento-619e18f6-270d-11e8-a3a0-e47b0114fbef.shtml

³¹ Per un'analisi su base regionale, si v. la ricerca pubblicata da “LaVoce.info”, che dimostra – attraverso un report di P. Balduzzi ed E. Valtolina – come le regole paritarie introdotte dal Rosatellum siano state aggirate dalle segreterie dei partiti, disponibile on-line: <http://www.lavoce.info/archives/51262/truffe-rosa-parlamento/>

³² S. LEONE, *L'equilibrio di genere negli organi politici*, Milano, 2013, 96.

³³ S. STAIANO, *Costituzione italiana: art. 5*, Roma, 2017, 74. Sull'irruzione, nello scenario politico, del “partito personale”, cfr. ID., *Nella rete dei partiti. Trasformazione politica, forma di governo, network analysis*, Napoli, 2014: «Il “partito personale” è dominato dal suo *leader*. Questo è al centro di una rete autonoma di relazioni, di cui è lo snodo dominante in forza delle posizioni istituzionali che riesce a conseguire, distribuisce i ruoli, determina le carriere degli eletti [...]. Del “partito personale”, il *leader* è la forma stessa» (*Intro*, XV). L'A., in argomento, segnala gli studi di P. FERRARI, *Il partito mediale*, Firenze, 2000; nonché M. CALISE, *Il partito personale*, Roma-Bari, 2000.

³⁴ Il punto verrà approfondito *infra*, parag. 3.

In tutti i «sistemi democratici noti», difatti, non risulterebbe concepibile una rappresentanza senza partiti, considerato che questi ultimi costituiscono uno dei fenomeni di vita associata che rivestono un ruolo di primaria importanza in chiave di partecipazione democratica³⁵, contribuendo al regolare funzionamento delle istituzioni rappresentative e determinando, di fatto, le dinamiche della forma di governo³⁶.

La condivisione di tali premesse conduce a rimeditare la diffusa convinzione che i partiti siano in crisi³⁷ (o che gli stessi stiano lentamente per *estinguersi*)³⁸. Sicuramente i partiti hanno attraversato un significativo processo di cambiamento, tanto profondo da mutarne la struttura, ma il generalizzato atteggiamento di sfiducia verso gli stessi – maturato in ragione della vischiosità e debolezza dei processi interni – non deve indurre in siffatto equivoco.

Non può dimenticarsi, infatti, che ai partiti è affidata la strutturazione della competizione politica e delle campagne elettorali, nonché la selezione del personale politico³⁹. Emerge *ictu oculi*, quindi, il ruolo chiave svolto dagli stessi nelle moderne democrazie e, nella prospettiva che interessa per la presente indagine, anche nella promozione della parità di genere. Alla luce dei dati analizzati in

³⁵ Sull'importanza del ruolo dei partiti politici nella realtà politico sociale, 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 italiana*, in *Jus*, 1969, 3 ss.; C. ESPOSITO, *I partiti nella 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, *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*, cit.; F. SCUTO, *La democrazia interna dei partiti: profili costituzionali di una transizione*, Torino, 2017.

³⁶ 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).

³⁷ Cfr. A. MASTROPAOLO, *Crisi dei partiti o decadimento della democrazia?*, in www.costituzionalismo.it, n. 1/2005; G. GRASSO, *Democrazia interna e partiti politici a livello europeo: qualche termine di raffronto per l'Italia?* in *Pol. dir.*, n. 4/2010; S. LIETO, *La crisi dei partiti politici nella duplicità paradigmatica globale e locale*, in *RivistaAIC*, n. 4/2012; G. GOZZINI, *La crisi dei partiti in Italia (The crisis of the political parties in Italy)*, Milano, 2013; F. GIUFFRÈ, *Crisi dei partiti, trasformazione della politica ed evoluzione della forma di governo*, in www.federalismi.it, n. 23/2016.

³⁸ Siffatto approccio è stato messo in evidenza, in chiave critica, da S. STAIANO, *Nella rete dei partiti*, cit., *Intro*, 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».

³⁹ A. MASTROPAOLO, *Crisi dei partiti o decadimento della democrazia?*, cit., 1.

precedenza, pertanto, sembra condivisibile l’opinione secondo la quale ciò che è in crisi è la funzione partecipativa-democratica dei partiti, non i partiti in quanto tali⁴⁰.

Per tale ordine di motivi, è opportuno verificare le *modalità di gestione delle candidature* delle donne da parte dei *leader* dei vari soggetti partitici: non sembra un caso, infatti, che nonostante la presenza di un incisivo meccanismo paritario, la percentuale delle donne elette all’esito delle consultazioni elettorali non sia stata conforme alle aspettative, registrando un valore (seppur non esageratamente) inferiore alla soglia minima imposta dal legislatore per il genere meno rappresentato.

I dati incuriosiscono, se soltanto si pensa che nello Statuto di ogni partito ci sono molteplici previsioni – seppur, in alcuni casi, formulate in modo estremamente generico⁴¹ – dedicate al rispetto della parità di genere che, in relazione alle risultanze emergenti dalle tabelle suindicate, si atteggiano come “promesse mancate”. La presenza maschile, infatti, risulta ancora irriducibilmente dominante, a discapito del sesso sottorappresentato: ma se è vero che «il diritto alla maggioranza presuppone il diritto all’esistenza di una minoranza», la più ampia partecipazione possibile degli interessati alla vita politica costituisce il nucleo essenziale ed il contenuto minimo della democrazia⁴².

Se da una parte, quindi, alcuni Statuti presentano formule paritarie di discutibile efficacia vincolante, il problema si manifesta anche in relazione alla concreta giustiziabilità di quelle norme statutarie che prevedono, invece, specifiche misure in tema di riequilibrio dei sessi, poiché nella maggior parte dei casi restano proclamazioni di mero intento, atteso che non vi sono vincoli legislativi che impongono ai partiti di rispettare le norme contenute nei propri Statuti.

Questo è soltanto uno degli aspetti legati al problema dell’assenza di una forma di regolamentazione legislativa dei partiti, determinata e dal timore che quest’ultima possa sostanziarsi in una «oppressione delle opposizioni», e dalla volontà di non comprimere il «potere autolegittimante» degli stessi⁴³. La mancanza di una disciplina legislativa, determinando una «verticalizzazione dei processi decisionali», tende a risolversi in una rete di rapporti di natura «ancillare» che lega il partito al proprio *leader*⁴⁴. Siffatto processo ha condotto ad un sostanziale

⁴⁰ A. DEL RE, *L’uguaglianza tra i sessi nei partiti politici: una strada per una concreta democrazia*, in A. FALCONE (a cura di), *Verso una democrazia paritaria*, cit., 107.

⁴¹ 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).

⁴² Cfr. *in terminis* A. PAPA, *La rappresentanza politica. Forme attuali di esercizio del potere*, Napoli, 1998, spec. 83.

⁴³ 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, 5, richiamando (cfr. nt. 18) lo studio di K. HESSE, *La posizione costituzionale dei partiti nello Stato moderno*, a cura di G. GRASSO, Seregno, 2012.

⁴⁴ L. M. FASANO, *Le primarie: un bilancio politico*, Il Mulino, fasc. 1/2016, spec. 43; M. GORLANI, *La “tardiva” attuazione legislativa dell’art. 49 Cost.*, cit., 3. Sulla stessa linea la riflessione di 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

contrazione della «qualità della democrazia rappresentativa», atteso che l’ascesa della personalizzazione ha indebolito, in misura rimarchevole, l’impalcatura stessa della «democrazia dei partiti», affidando la definizione della linea politica all’intuizione del proprio *leader*, piuttosto che ad un «dibattito interno»⁴⁵.

Considerato che i partiti devono muoversi secondo programmi da adattare alla «maggiore eterogeneità della loro composizione»⁴⁶, una regolazione «esogena» in grado di incidere sulle dinamiche organizzative degli stessi determinerebbe una sostanziale riduzione del potere del *leader*, arrestando così un processo di selezione di candidati legato a logiche tutt’altro che paritarie⁴⁷.

Deprimendo quasi del tutto l’esigenza di tutela del pluralismo sociale e delle forme della rappresentanza di esso proprie⁴⁸, il partito “personale”, conformandosi attraverso una «saldatura» tra leadership carismatica ed «apparato centralizzato di direzione, organizzazione e comunicazione»⁴⁹, ha prodotto effetti del tutto destabilizzanti ed assolutamente negativi sull’assetto democratico interno dei partiti, rendendo i processi decisionali permeabili a logiche arbitrarie, che riflettono una struttura unidimensionale ed asimmetrica della gestione del potere⁵⁰. E poiché l’organizzazione democratica degli stessi rappresenta il «presupposto indispensabile perché si abbia anche fuori di essi una vera democrazia»⁵¹, la «sordità» dei partiti “personalisti” in relazione al richiamo relativo all’esigenza di vincoli democratici interni – in grado di arginare l’ascesa di una «democrazia del *leader*»⁵² – influisce profondamente sul circuito della rappresentanza paritaria, in ispecie laddove venga effettuato un «uso strategico delle risorse umane ai fini della vittoria elettorale», come dimostra la distribuzione delle *chance* di vittoria femminile nella tornata elettorale appena trascorsa⁵³.

autonomo e su esso dominante, in cui consiste la spina dorsale ed il tessuto connettivo del partito personale» (corsivo non testuale).

⁴⁵ M. GORLANI, *La “tardiva” attuazione legislativa dell’art. 49 Cost.*, cit., 3 ss.; M. CALISE, *La democrazia del leader*, Il Mulino, fasc. 2/2015, 209.

⁴⁶ Siffatto assunto – rivoluzionario nelle sue premesse e destinato a perdurare nel tempo e nello spazio – è di C. MORTATI, *Concetto e funzione dei partiti politici*, in *Quaderni di Ricerca*, s. l., 1949, ripubblicato di recente, con nota introduttiva di F. LANCHESTER, in *Nomos. Le attualità del diritto*, fasc. 2/2015, 8.

⁴⁷ 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. Sulla necessità di una disciplina legislativa in grado di incidere sul *modus operandi* dei partiti politici, si v. E. ROSSI, *La democrazia interna dei partiti politici*, in *RivistaAIC*, n. 1/2011, 2 ss.

⁴⁸ S. STAIANO, *La rappresentanza*, in *RivistaAIC*, n. 3/2017, 18.

⁴⁹ M. CALISE, *Campania: i partiti all’assalto del leader*, Il Mulino, fasc. 3, 2000, 549.

⁵⁰ 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.

⁵¹ P. CALAMANDREI, Discussione sul Progetto di Costituzione, seduta del 4 marzo 1947, 1753 (disponibile online: 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.

⁵² L’espressione è ripresa da M. CALISE, *La democrazia del leader*, Roma-Bari, 2016.

⁵³ M. CALISE, *Campania: i partiti all’assalto del leader*, cit., 550. 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.

4. Considerazioni conclusive.

Il meccanismo introdotto dal legislatore statale non sembra avere costituito un fattore di innovazione; al contrario, si è tradotto in un pericoloso fattore di consolidamento dell'*establishment* politico, attesa la sostanziale incapacità di «rinnovarsi»⁵⁴ manifestata dai partiti, che hanno mostrato di resistere alle manovre legislative rivolte a determinare forme innovative alla struttura organizzativa degli stessi, ancora e sempre più incentrate sul *leader*.

La debolezza della norma in commento si sostanzia proprio nel non essere stata in grado di esercitare una “pressione negativa” sul dominio decisionale del *leader*, nei cui confronti l’apparato di partito risulta «in posizione servente»⁵⁵. L’insorgenza di una regola in grado di comprimere siffatto circuito – la quale, qualora non fosse stata elusa, avrebbe determinato significative ricadute concrete – si pone, altresì, in stridente antitesi con il concetto stesso di partito “personale”, il quale «per l’ideologia che lo sostiene e per la sua più intima natura, non tollera limitazioni interne della propria leadership»⁵⁶.

Difatti, l’onda della *personalizzazione* che travolge il sistema politico contemporaneo – e che ha condotto alla progressiva espansione del fenomeno dei partiti “personalisti”⁵⁷ – ha silentemente eroso il binomio *membership*-partecipazione, coalizzando la gestione del potere nelle mani di pochi soggetti per conservare il «monopolio delle leve burocratiche»⁵⁸.

Questa forma di restrizione degli spazi partecipativi, pertanto, delinea lo spessore del «fossato»⁵⁹ che divide la società dalle dinamiche politico-partitiche, atteso che l’ascesa della personalizzazione ha prodotto una riduzione del «peso politico» dei gruppi ed un conseguente incremento dei «singoli attori politici in quanto persone»⁶⁰. In tal senso, la gestione «totalizzante» predisposta dal singolo attore «percepito» come dominante (avulsa da ogni forma di controllo da parte dei militanti e, non

⁵⁴ In termini piuttosto aspri, M. CALISE, *Che ne sarà dei partiti*, cit., 413: «[...] i partiti appaiono il peggior nemico di loro stessi, oligarchie autoreferenziali incapaci di rinnovarsi: tranne che nell’allestimento delle sigle e dei contenitori con cui mixano gli stessi programmi e riciclano le stesse facce» (corsivo non testuale).

⁵⁵ S. STAIANO, *Prolegomeni minimi ad una ricerca forse necessaria su forma di governo e sistema dei partiti*, cit., spec. 17.

⁵⁶ S. STAIANO, *Costituzione italiana: art. 5*, cit., 8.

⁵⁷ La progressiva «trasformazione strutturale» del sistema partitico – quest’ultimo caratterizzato da una prima «stagione gloriosa» e da un successivo «collaudo», avvenuto alla fine degli anni Ottanta ed i primi anni Novanta – è stata determinata dall’ascesa del fenomeno della «personalizzazione della leadership» nel panorama politico, che ha condotto alla “vittoria” del partito “personale” sul partito “tradizionale”. Siffatta vittoria, probabilmente determinata dalla mancanza di una democratizzazione dei processi decisionali, che hanno reso il partito «permeabile alla logica plebiscitaria ed esposto a colpi di mano nella lotta per conseguire il potere», ha condotto al consolidamento di una nuova struttura organizzativa caratterizzata da un modello «accentrato ed unidimensionale» dominato dal *leader*, il quale ha «destrutturato» l’apparato partitico tradizionale, edificando un «assetto strettamente pedissequo». Sul punto, cfr. S. STAIANO, *Nella rete dei partiti*, cit., XV ss.; ID., *La rappresentanza*, cit., 13 ss.

⁵⁸ Cfr. *in terminis* M. CALISE, *Che ne sarà dei partiti*, cit., 414; nonché M. GORLANI, *Le primarie: un bilancio politico*, cit., 38.

⁵⁹ D. PALANO, *La macchina per fabbricare passioni. Il concetto di “partito” nell’era di “crisi” dei partiti*, in *Filosofia politica*, fasc. 1, 2015, 113.

⁶⁰ D. GARZIA, F. VIOTTI, *Leader, identità di partito e voto in Italia, 1990-2008*, in *Rivista italiana di scienza politica*, fasc. 3, 2011, 414.

da ultimo, dalla legge)⁶¹ ha innescato una forza centripeta tendente a ridurre l'apparato partitico interno al mero compito di ratificare decisioni prese altrove, impedendo così il raggiungimento di un «soddisfacente» equilibrio in termini di partecipazione democratica (e paritaria) ai processi decisionali⁶².

In siffatto scenario, il timore che le politiche di riequilibrio della rappresentanza potessero destabilizzare l'impianto organizzativo predisposto dal *leader* – timore, peraltro, condito dal granitico scetticismo in relazione alla concreta utilità delle stesse – ha portato alla elaborazione di svariate strategie in grado di disattendere un principio di rango costituzionale, conducendo ad una significativa alterazione della rappresentanza politica democratica.

E poiché la rappresentanza costituisce un diverso aspetto della partecipazione⁶³, avendo in comune la stessa matrice democratica, la sottorappresentazione di un genere costituisce, inevitabilmente, un problema di natura politica, difficilmente superabile se i partiti personali concorrono a neutralizzare il concetto di “democrazia paritaria”.

Il basso livello di democraticità interna che delinea i tratti del contesto partitico attuale (conformato in piena aderenza alle *leadership* individuali di riferimento), restringe pertanto il campo della partecipazione politica, quasi deprimendo provocatoriamente quanto sancito dall'art. 49 Cost.⁶⁴: il «metodo democratico», infatti, è stato brutalmente travolto dalla «sudditanza» che

⁶¹ N. URBINATI, *Democrazia in diretta. Le nuove sfide della rappresentanza*, Milano, 2013, spec. 168 e D. PALANO, *La macchina per fabbricare passioni. Il concetto di “partito” nell’era di “crisi” dei partiti*, cit., 112.

⁶² F. SCUTO, *La democrazia interna dei partiti: profili costituzionali di una transizione*, cit., 210. Siffatte dinamiche, peraltro, non possono essere facilmente contrastabili se, come è stato osservato, la definizione di un modello organizzativo gestionale accentratato da parte del *leader* avviene attraverso la convivenza di due fattori, inscindibilmente collegati fra loro: la considerazione della personalità del *leader* da parte degli iscritti (che ne determina il mantenimento del consenso), e l'impatto che assume la sua immagine nei confronti dell'elettorato. Nel primo caso, infatti, poiché la *leadership* costituisce un concetto di natura «relazionale», il *leader* esercita le funzioni dirigenziali del partito perché è «percepito come legittimato» dai suoi subordinati. Percepita la legittimazione dall'interno, per guadagnare anche una dose di legittimazione esterna (e, quindi, la fiducia dell'elettorato) egli dovrà trasmettere – attraverso una vera e propria strategia di *self marketing*, dominando tutte le forme di comunicazione – una immagine di «performatività, vantaggiosa e seducente» di sé stesso, valorizzando i propri «attributi politico-personali» in aderenza alle aspettative degli elettori. Sul punto, cfr. M. BARISIONE, *L'immagine del leader: quanto conta per gli elettori?*, Bologna, 2006. A questi fattori, bisogna aggiungerne degli altri: un complesso di riforme istituzionali tese a rafforzare il ruolo del capo del governo; il «progressivo indebolimento delle fedeltà partitiche tradizionali»; e la «pervasiva mediatizzazione della politica». Quest'ultimo profilo, identificato in dottrina quale «fattore M», costituisce il principale mezzo attraverso cui si determina «l'ascesa» ed il «declino» del *leader*, poiché i principali elementi che hanno favorito la «crisi» del partito «personale» di antica formazione sono rappresentati dalla «sovraesposizione» e dalla «sovradimensione» della *leadership*, determinando numerose difficoltà in relazione al controllo, da parte del *leader*, di un sistema-partito «fattosi complesso in ragione dell'ampiezza del consenso ottenuto». 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 (anch'esse ricomprese nel citato «fattore M»), che tendono a demolirne la forza espansiva. In argomento, cfr. M. CALISE, *La democrazia del leader*, Roma-Bari, 2016; 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; D. GARZIA, F. VIOTTI, *Leader, identità di partito e voto in Italia*, cit., 413.

⁶³ A. PHILLIPS, *Democrazia e rappresentanza. Ovvero, perché il sesso dei nostri rappresentanti dovrebbe avere importanza?*, in *Donne in quota*, cit., 156.

⁶⁴ S. STAIANO, *Costituzione italiana: art. 5*, cit., 75.

lega la base (che include, oltre i militanti, anche il serbatoio di consensi del *leader*) con il vertice (ossia il *leader* stesso)⁶⁵. Sia che si voglia far riferimento alla classica riflessione scientifica che qualifica il sistema dei partiti quale «elemento costitutivo» delle forme di governo⁶⁶, sia si voglia aderire alla ricostruzione che individua la componente partitica quale «fattore esterno condizionante»⁶⁷ delle stesse, i partiti devono esercitare funzioni costituzionalmente democratiche; l'uguaglianza tra i sessi dovrebbe costituire uno dei fini delle loro attività, ma le percentuali analizzate in precedenza non depongono in tal senso.

Siffatta problematica, probabilmente determinata da una sostanziale “sfiducia” nei confronti dell’apporto collaborativo delle donne nelle sedi decisionali, rappresentando una vera e propria distorsione dei principî imposti dalla Costituzione, risulta difficilmente superabile se la presenza dell’universo femminile nel sistema politico italiano occupa soltanto «ruoli decorativi»⁶⁸, attraverso un meccanismo di cooptazione delle donne teso soltanto a radicare maggiormente il potere del *leader*, calcificando così i tratti di personalizzazione.

Una democrazia fondata sull’uguaglianza non può che invece essere sorretta da apposite manovre di rimozione delle situazioni di pregiudizio e discriminazione, che mai produrranno risultati di rilievo laddove il tessuto sociale di riferimento non riconosca il «valore intrinseco e di risorsa sociale» a *tutti* i suoi cittadini⁶⁹. Occorrerebbe, pertanto, un ulteriore intervento da parte del legislatore teso ad edificare una soluzione paritaria “impermeabile” a tali dinamiche, che permetta all’equilibrio di genere di non costituire soltanto una “promessa mancata” del nostro ordinamento.

⁶⁵ F. MUSELLA, *L’articolo 49 e la personalizzazione dei partiti politici.*, cit., 71 ss.

⁶⁶ L. ELIA, *Governo (forme di)*, *ad vocem*, in *Enc. Dir.*, vol. XIX, Milano, 1970, 638 ss.

⁶⁷ Siffatta ricostruzione è di M. LUCIANI, *Governo (forme di)*, *ad vocem*, in *Enc. Dir.*, *Annali III*, Milano, 2010, 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.

⁶⁸ Questa severa prospettiva è di R. BIN, *Donne e autoreferenzialità della politica*, cit., 43.

⁶⁹ J.F. LÓPEZ AGUILAR, *Introduzione*, in A. FALCONE (a cura di), *Verso una democrazia paritaria*, cit., XIV.