

Regioni e democrazia paritaria: “i primi saranno gli ultimi” (a venti anni dall’entrata in vigore dell’art. 117.7 Cost.)

Tania Groppi*

L'articolo esamina l'impatto della introduzione dell'art. 117, comma 7, in particolare riguardo alla parità di accesso tra donne e uomini alle cariche elettive. Nonostante i venti anni trascorsi dalla riforma e l'adozione di molteplici norme regionali e statali di attuazione, il gender gap nella rappresentanza politica resta molto più ampio a livello regionale che a livello statale o locale. Dopo aver presentato il quadro della legislazione vigente e alcuni dati sulla presenza femminile negli organi regionali, l'articolo si interroga sulle misure da adottare, ritenendo necessario passare a interventi normativi che configurino vere e proprie azioni positive in favore del sesso storicamente sottorappresentato, che si ritiene possano essere compatibili con il testo costituzionale.

1. Un “ombrello costituzionale”: il settimo comma dell’art. 117 tra rappresentanza femminile ed eguaglianza sostanziale

La Costituzione italiana, al pari delle altre Costituzioni dell'immediato secondo dopoguerra, è ricca di disposizioni sull'eguaglianza di genere¹: essa si limita ad affermare, nel primo comma dell'art. 3, il principio di eguaglianza formale «senza distinzione di sesso» e a ribadirlo con specifico riferimento all'«eguaglianza morale e giuridica tra i coniugi» (art. 29.2), ai diritti e alla retribuzione della donna lavoratrice (art. 37.1), alla possibi-

* Ringrazio vivamente per la collaborazione nella ricerca la dottoressa Chiara Cerbone, dottoranda in Scienze giuridiche nel dottorato di ricerca delle Università di Foggia e Siena.

¹ Per un'analisi delle disposizioni costituzionali italiane, M.G. RODOMONTE, *L'eguaglianza senza distinzioni di sesso in Italia. Evoluzioni di un principio a settant'anni dalla nascita della Costituzione*, Torino, Giappichelli, 2018. Per il quadro comparato, E. LÉPINARD, R. RUBIO MARÍN, *Transforming Gender Citizenship. The Irresistible Rise of Gender Quotas in Europe*, Cambridge, Cambridge University Press, 2018.

lità di tutti i cittadini, «dell'uno e dell'altro sesso», di «accedere agli uffici pubblici e alle cariche elettive in condizioni di eguaglianza» (art. 51.1). Era assai lontano dalla mentalità dei costituenti (non a caso, nella stragrande maggioranza, uomini)² immaginare l'esistenza di un vero e proprio obbligo a carico dei poteri pubblici, radicato sul secondo comma dell'art. 3, finalizzato a rimuovere gli ostacoli che impediscono una effettiva eguaglianza, in tutti i campi, tra donne e uomini. Questa nuova prospettiva sulla questione di genere, collegata allo svelamento della condizione di subordinazione femminile, si fa strada molto più tardi, nei «cicli costituzionali» successivi al 1989, per divenire uno «campi di battaglia» del «costituzionalismo trasformatore»³.

In Italia, dopo decenni nei quali anche l'eguaglianza formale «minima» prevista dalla Costituzione ha trovato enormi difficoltà ad essere attuata dal legislatore, richiedendo spesso l'intervento della Corte costituzionale⁴, l'eguaglianza di genere come eguaglianza sostanziale, che implica il *dovere* per le istituzioni pubbliche di adottare misure di riequilibrio, riconducibili alla categoria di origine statunitense delle «azioni positive», compare nei primi anni Novanta, attraverso alcuni interventi legislativi in materia di imprenditoria femminile⁵, per toccare successivamente, sia

² Le donne erano 21 su 556 costituenti, ovvero il 3,6% dell'Assemblea. Sul contributo, comunque rilevante, delle «matri costituenti», M. D'AMICO, *La Costituzione al femminile. Donne e Assemblea costituente*, in B. PEZZINI, A. LORENZETTI (a cura di), *70 anni dopo tra uguaglianza e differenza. Una riflessione sull'impatto del genere nella Costituzione e nel costituzionalismo*, Torino, Giappichelli, 2019, p. 17 ss.

³ B. BAINES, D. BARAK-ERETZ, T. KAHANA, *Feminist Constitutionalism. Global Perspectives*, Cambridge, Cambridge University Press, 2012; I. GÓMEZ FERNÁNDEZ, *Una Constituyente feminista. Como reformar la Constitución con perspectiva de género*, Madrid, Marcial Pons, 2017; R. RUBIO-MARIN, H. IRVING, *Women as Constitution-Makers. Case Studies from the New Democratic Era*, Cambridge, Cambridge University Press, 2019. In generale, sul *transformative constitutionalism*, un concetto che è stato sviluppato inizialmente nel contesto sudafricano post-apartheid, per poi radicarsi specialmente in quello latino-americano, K. KLARE, *Legal Culture and Transformative Constitutionalism*, in *South African Journal on Human Rights*, 14, 1998, p. 146 ss.; A. VON BOGDANDY, *Ius Constitutionale Commune en América Latina: una mirada a un constitucionalismo transformador* in *Revista Derecho Del Estado*, 34, 2015, p. 3 ss.

⁴ Si veda S. CECCHINI, *La Corte costituzionale paladina dell'eguaglianza di genere*, Napoli, Editoriale scientifica, 2020.

⁵ Non pare inutile sottolineare che la Corte costituzionale, con la sentenza n. 109/1993, nel riconoscere la legittimità costituzionale della legge statale, rigettando i ricorsi regionali, sottolineò, sia pure nell'ambito del quadro normativo anteriore alla modifica del Titolo V, che la pre-

pure con misure più deboli⁶, anche l'accesso alle cariche elettive, con le leggi elettorali approvate a partire dal 1993, *in primis* la l. n. 81/1993 per l'elezione dei Consigli comunali e provinciali⁷ e poco dopo la l. n. 277/1993, per l'elezione della Camera dei deputati⁸. Per quanto riguarda i Consigli regionali, è la l. n. 43/1995 a prevedere (art 1.6) che «in ogni lista regionale e provinciale nessuno dei due sessi può essere rappresentato in misura superiore ai due terzi dei candidati; in caso di quoziente frazionario si procede all'arrotondamento all'unità più vicina»⁹.

È il tentativo di rinnovare la rappresentanza politica negli anni che segnano il crollo della cd. "Prima Repubblica" ad aprire spazi nuovi anche per l'eguaglianza di genere. Nel vuoto di potere che si crea in conseguenza della fine di equilibri consolidati da decenni, si "insinuano" previsioni legislative finalizzate a promuovere la rappresentanza femminile negli organi elettivi.

Se la sentenza della Corte costituzionale n. 422/1995 ha costituito una dura (e non del tutto prevedibile) battuta d'arresto¹⁰, il processo non si è fermato, spostandosi dal piano legislativo a quello delle fonti costituzionali, come è sembrato richiedere la sentenza stessa, che è stata

visione di azioni positive «non può subire difformità o deroghe in relazione alle diverse aree geografiche e politiche del Paese».

⁶ La natura di "azioni positive deboli" o di misure antidiscriminatorie delle disposizioni che incidono sulla formazione delle liste elettorali è stata abbondantemente discussa dalla dottrina. Di recente v. L. CALIFANO, *Parità dei diritti e discriminazioni di genere*, in *Federalismi.it*, 7, 2021.

⁷ L'art. 5.2 e 7.1, stabilivano che «Nelle liste dei candidati nessuno dei due sessi può essere di norma rappresentato in misura superiore ai due terzi»; norma poi modificata, con una rimodulazione della quota e con l'eliminazione dell'inciso *di norma*, dalla l. 15 ottobre 1993, n. 415.

⁸ Su tale legislazione, e più in generale sulla questione della "democrazia paritaria", v. M. D'AMICO, *Una parità ambigua. Costituzione e diritti delle donne*, Milano, Raffaello Cortina, 2020, p. 75 ss.

⁹ La precedente legge elettorale, la l. 17 febbraio 1968, n. 108, «Norme per la elezione dei Consigli regionali delle Regioni a statuto normale», non prevedeva alcuna disposizione volta all'affermazione della parità d'accesso alle cariche elettive in ambito regionale.

¹⁰ Come è noto, la sentenza n. 422/1995 ha dichiarato incostituzionali tutte le leggi che promuovevano "quote di genere" in materia elettorale, sulla base di una «lettura rigidamente formalistica» del principio di eguaglianza. Così M. COSULICH, *Parità di genere e legislazione elettorale*, in A. PITINO (a cura di), *Interventi di contrasto alla discriminazione e alla violenza sulle donne nella vita pubblica e privata. Un'analisi multidisciplinare*, Torino, Giappichelli, 2016, p. 192.

letta nel senso di rendere necessaria la introduzione di un “ombrello costituzionale”¹¹.

Soltanto nel 2003 si giungerà alla modifica dell’art. 51 (con l’inserimento, nel primo comma, di una nuova frase: «A tal fine la Repubblica promuove con appositi provvedimenti le pari opportunità tra donne e uomini»). Tuttavia, fin dal 2001¹² si interviene sul livello regionale, approfittando delle l. cost. n. 2/2001 (che modifica gli Statuti delle Regioni speciali)¹³ e n. 3/2001 (che contiene l’ampia riforma del Titolo V della parte II della Costituzione)¹⁴, i cui lavori si intrecciano, anticipandola, con la revisione dell’art. 51, nella direzione di fare dell’eguaglianza tra

¹¹ G. BRUNELLI, *Un “ombrello costituzionale per le azioni positive elettorali*, in *Quad. cost.*, 2002, p. 615. Così anche B. PEZZINI, *L’attuazione dell’art. 117, comma 7 Cost (presa sul serio) e le dimensioni dell’uguaglianza del diritto regionale*, in L. VIOLINI (a cura di), *Itinerari di sviluppo del regionalismo italiano. I incontro di studio «Gianfranco Mor» sul diritto regionale*, Milano, Giuffrè, 2005, p. 114; A. DEFFENU, *La parità tra i sessi nella legislazione elettorale di alcuni paesi europei*, in *Diritto Pubblico*, 2001, p. 610.

¹² In realtà, l’occasione per un intervento di questo tipo si era già presentata in precedenza, prima nei lavori della Commissione bicamerale cd. “D’Alema”, il cui progetto, approvato nel 1997, come è noto non prosperò, quindi in occasione dell’*iter* della futura l. cost. n. 1/1999, che ha modificato diversi articoli del Titolo V relativi alla forma di governo regionale, introducendo altresì l’elezione diretta del Presidente della Giunta regionale. In particolare, furono proposti diversi emendamenti – assai simili alla formulazione che poi troverà spazio nell’art. 117.7 – alla disposizione che, modificando l’art. 122 Cost., era volta ad attribuire alle Regioni la potestà legislativa concorrente per l’elezione del Presidente e del Consiglio. Tra l’altro, in tale occasione si affermò che la via maestra per introdurre nella Costituzione il riequilibrio di genere nella rappresentanza fosse la modifica dell’art. 51 Cost. Così, con dovizia di dettagli, G. MAESTRI, *L’ordinamento costituzionale italiano alla prova della democrazia paritaria*, Roma, Romatre University Press, 2018, p. 135 ss. V. anche A. DEFFENU, *Art. 117, 7° comma*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Torino, UTET, 2006, p. 2301 ss.

¹³ A seguito della l. cost. n. 2/2001, in ciascuna Regione speciale la legge statutaria disciplina le modalità di elezione del Consiglio, nel rispetto dello Statuto e «in armonia con la Costituzione e i principi dell’ordinamento giuridico della Repubblica». È poi stabilito, con una disposizione identica per tutti e cinque gli statui delle Regioni speciali, che «Al fine di conseguire l’equilibrio della rappresentanza dei sessi, la medesima legge promuove condizioni di parità per l’accesso alle consultazioni elettorali». Una formulazione, come si vede, ancor più puntuale di quella dell’art. 117.7, della Costituzione, la cui precettività è stata valorizzata dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 49/2003 già prima della revisione costituzionale dell’art. 51.1, come diremo più avanti nel testo.

¹⁴ Sui lavori preparatori delle due leggi costituzionali v. la dettagliata analisi di G. MAESTRI, *L’ordinamento costituzionale italiano alla prova della democrazia paritaria*, cit., p. 123 ss., secondo il quale è evidente la connessione con i tentativi legislativi compiuti agli inizi degli anni Novanta e con la sentenza della Corte costituzionale n. 422/1995, oltre che l’intreccio con le proposte di legge costituzionale che daranno successivamente origine alla modifica dell’art. 51.

i sessi nell'accesso alle cariche politiche una "eguaglianza costituzionalmente qualificata"¹⁵.

In particolare, la l. cost. n. 3/2001 inserisce nell'art. 117, sulla potestà legislativa delle Regioni ordinarie (che viene completamente riscritto), un comma, il settimo, dedicato all'eguaglianza donna-uomo, introducendo una obbligazione positiva per i legislatori regionali¹⁶, nella quale risuona fortemente – come riconoscerà la sentenza n. 4/2010 della Corte costituzionale¹⁷ – l'eco del secondo comma dell'art. 3: «Le leggi regionali rimuovono ogni ostacolo che impedisce la piena parità degli uomini e delle donne nella vita sociale, culturale ed economica e promuovono la parità di accesso tra donne e uomini alle cariche elettive».

Si tratta di una previsione che, nella sua ampiezza, apparve sin da subito eccentrica rispetto alla riforma del Titolo V¹⁸. Da un lato essa, riferendosi alla vita sociale, culturale, ed economica, pur non introducendo alcuna nuova materia, taglia trasversalmente molteplici competenze regionali. Dall'altro, soffermandosi nella parte finale sulla "promozione" della parità di accesso alle cariche elettive, proietta le Regioni nel ruolo di "apripista" rispetto alla promozione della parità di genere nelle competizioni

¹⁵ Con l'efficace espressione di L. AZZENA, *L'eguaglianza "diversa". Quella tra i sessi come eguaglianza costituzionalmente qualificata: l'accesso agli uffici pubblici e alle cariche elettive*, in B. PEZZINI, A. LORENZETTI, (a cura di), *70 anni dopo tra uguaglianza e differenza. Una riflessione sull'impatto del genere nella Costituzione e nel costituzionalismo*, cit., p. 107 ss.

¹⁶ Di interventi sulla legislazione elettorale "imposti" parla L. CALIFANO, *Azioni positive e rappresentanza politica dopo le riforme costituzionali*, in EAD. (a cura di), *Donne, politica e processi decisionali*, Torino, Giappichelli, 2004, p. 47.

¹⁷ Si tratta della nota sentenza che riconosce conforme a Costituzione il principio della doppia preferenza di genere introdotto nella legislazione elettorale della Campania, appoggiandosi sull'art. 117.7 e sull'art. 51.1, come modificato nel 2003, affermando tra l'altro che «il quadro normativo, costituzionale e statutario, è complessivamente ispirato al principio fondamentale dell'effettiva parità tra i due sessi nella rappresentanza politica, nazionale e regionale, nello spirito dell'art. 3, secondo comma, Cost., che impone alla Repubblica la rimozione di tutti gli ostacoli che di fatto impediscono una piena partecipazione di tutti i cittadini all'organizzazione politica del Paese» (punto 3.1 in diritto). Questo passaggio è evidenziato da S. LEONE, *L'equilibrio di genere negli organi politici. Misure promozionali e principi costituzionali*, Milano, Franco Angeli, 2013, pp. 72-73.

¹⁸ 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, II ed., 2003, p. 130 ss.

elettorali, con due anni di anticipo rispetto alla norma “generale”, di modifica dell’art. 51.

A venti anni dalla sua entrata in vigore, potrebbe essere di grande interesse una verifica dell’impatto dell’art. 117.7 sull’insieme della legislazione regionale¹⁹: compito improbo, vista l’estensione di tale *corpus* normativo. Questo contributo si limiterà ad occuparsi delle misure promozionali della parità di accesso alle cariche elettive regionali²⁰, cercando di offrire un sintetico sguardo sulla normativa statale e regionale e sul suo effettivo impatto sulla rappresentanza femminile. Una ulteriore limitazione si impone: anche se l’etichetta “cariche elettive regionali” è tale da comprendere, oltre ai consiglieri regionali, anche i Presidenti di Regione, va detto che nessuna misura è mai stata adottata riguardo a questi ultimi, benché si tratti di una carica nella quale le donne risultano particolarmente sottorappresentate²¹. Pur così circoscritto il tema, va aggiunto fin da subito che si tratta di un aspetto assai rilevante per l’intero ordinamento italiano, come mostrano i dati forniti dall’EIGE (*European Institute for Gender Equality*) che, nel suo rapporto del 2020 dedicato all’Italia, rileva, quanto al “potere politico”, la presenza di un *gender gap* particolarmente significativo proprio a livello

¹⁹ E sugli Statuti regionali ordinari, se si ritiene che l’art. 117.7 Cost. «si rivolge anche agli Statuti, in quanto leggi regionali, quando afferma che esse “rimuovono” (nel senso devono rimuovere: v. sent. n. 49/2003)» ogni ostacolo alla piena affermazione delle pari opportunità tra uomo e donna: così C. SALAZAR, *Norme statutarie in materia di pari opportunità e il conflitto tra Stato e Regioni*, in *Quad. Cost.*, 2012, p. 118 ss.

²⁰ Lasceremo quindi da parte un’altra annosa questione, che si pone al crocevia tra l’art. 117.7 e l’art. 51.1 Cost., ovvero quella della composizione paritaria delle Giunte regionali. La Corte costituzionale, nella sentenza n. 81/2012, relativa alla composizione della Giunta regionale della Campania, ha affermato, in riferimento alla disposizione dello Statuto regionale che prescrive che gli assessori siano nominati «nel pieno rispetto del principio di un’equilibrata presenza di donne e uomini (art. 46, comma 3)», che «la discrezionalità spettante al Presidente risulta arginata dal rispetto di tale canone, stabilito dallo Statuto in armonia con l’articolo 51, primo comma, e 117, settimo comma, della Costituzione».

²¹ Al momento in cui scriviamo, soltanto una Presidente di Regione è donna (in Umbria). Si vedano i dati relativi alle elezioni regionali del 2020 e l’analisi sotto questo profilo che ne fa E. AURELI, *La parità di genere nell’accesso alle cariche elettive nelle elezioni regionali del 2020. Analisi e prospettive*, in *Federalismi.it*, 16 dicembre 2020. Per i dati pregressi, v. *Rapporto finale dell’attività di ricerca e valutazione in materia di cariche elettive e di governo*, nell’ambito del progetto «svegli – Studio e valutazione dell’impatto delle misure di riequilibrio di genere previste dalla legislazione vigente in materia di cariche elettive e di governo», condotto dal Consiglio Nazionale delle Ricerche – Istituto di Ricerca sulla Popolazione e le Politiche Sociali. <https://www.irpps.cnr.it/poges/svegli-studio-e-valutazione-dellimpatto-delle-misure-di-riequilibrio-di-genero-previste-dalla-legislazione-vigente-in-materia-di-cariche-elettive-e-di-governo/>.

regionale: infatti, sulla base dei dati del 2019, la presenza femminile nei Consigli regionali si attesta al 19,7% (a fronte di una media europea, in organi equivalenti, del 29% e di una media italiana del 33,3% per il Parlamento)²². Esiste pertanto uno specifico problema di rappresentanza politica femminile regionale e questo nonostante siano in vigore, ormai da venti anni, specifiche norme costituzionali. Come è stato possibile? A cercare di rispondere a questa domanda è dedicato il presente contributo.

2. Una “spinta dal centro” o “laboratori regionali”? La difficile attuazione legislativa

Se gettiamo uno sguardo d'insieme sul ventennio trascorso, possiamo individuare, più che precise fasi, una tendenza di fondo: quella nella direzione di una, sia pure lenta, attuazione del principio introdotto nell'art. 117.7 con la revisione costituzionale del 2001. In ciò, normativa di principio statale e leggi regionali si intrecciano, secondo un processo di spinte e contropunte, nel quale è difficile individuare una parte “virtuosa” e una parte “conservatrice”: se la “spinta dal centro” – costituita, oltre che dal 117.7 di per sé, dalle incisive previsioni della l. n. 20/2016 e dall'utilizzo, nel 2020, del potere sostitutivo statale nei confronti dell'inadempienza della Regione Puglia – sembra rappresentare il motore dell'attuazione, non si può ignorare il contributo “creativo” fornito dal livello regionale, attraverso la doppia preferenza di genere, introdotta per la prima volta nella Regione Campania fin dal 2009, né, d'altro lato, si possono tacere le retrograde impugnative delle leggi regionali attuative dei principi costituzionali promosse dal governo di fronte alla Corte costituzionale (oltre alla legge della Campania, si può citare anche quella della legge della Valle d'Aosta, la prima a dare attuazione alle nuove norme costituzionali e subito impugnata dallo Stato, come vedremo tra un attimo)²³.

²² Così EIGE, <https://eige.europa.eu/gender-equality-index/2020/domain/power/IT>. A questi dati andrebbero aggiunti quelli relativi ai Comuni, che già nel 2016 vedeva la presenza femminile pari al 31,7% degli eletti nei Comuni con più di 15.000 abitanti, con un incremento di 16,6 punti percentuali rispetto al 2012, come conseguenza dell'applicazione della l. n. 215/2012, che per tali enti prevedeva quote di lista dei 2/3 e doppia preferenza di genere. Così il citato *Rapporto finale dell'attività di ricerca e valutazione in materia di cariche elettive e di governo*, p. 25 ss.

²³ Sulla posizione del Governo nei giudizi di costituzionalità, sempre rigorosamente contro la parità di genere, L. CARLASSARE, *La legittimità della “preferenza di genere”: una nuova sconfitta della linea del Governo contro la parità*, in *Giur. Cost.*, 2010, p. 81 ss.

Le reticenze sono emerse fin dall'adozione, nel 2004, della legge statale di principio destinata ad indirizzare la legislazione elettorale regionale, nell'ambito della nuova competenza concorrente introdotta dalla l. cost. n. 1/1999, che ha modificato l'art. 122,.1, attribuendo alle Regioni a statuto ordinario la potestà legislativa, concorrente, riguardo al «sistema d'elezione e i casi di ineleggibilità e di incompatibilità del Presidente e degli altri componenti della Giunta regionale nonché dei consiglieri regionali». Infatti, benché, *medio tempore*, fosse sopravvenuto l'art. 117.7, e benché diversi Statuti regionali avessero ripreso questo principio, sia come finalità generale perseguita dalla Regione, sia, più specificamente, come parità di accesso alle cariche elettive²⁴, la l. n. 165/2004 tace del tutto sulla parità di genere.

Tali reticenze possono essere meglio comprese se si richiama il clima di perplessità che circondò fin dall'inizio il comma 7 dell'art. 117: così, per fare solo qualche esempio, si disse che si trattava di una norma programmatica²⁵, che “travalicava” l'oggetto del Titolo V²⁶, assai “strana” nella sua limitata dimensione territoriale²⁷, un'inutile ripetizione di principi già consacrati e radicati nell'ordinamento costituzionale²⁸.

²⁴ V., ad esempio, lo Statuto della Regione Campania, che all'art. 5, assegna alla legge elettorale il compito di promuovere «condizioni di parità per l'accesso di uomini e donne alla carica di consigliere regionale mediante azioni positive». Per un'analisi dell'attuazione del principio di parità di genere negli Statuti regionali si veda E. CATELANI, *Statuti regionali e tutela del principio delle pari opportunità: prime leggi regionali di attuazione*, in *Federalismi.it*, 7 aprile 2010. V. anche S. LEONE, *L'equilibrio di genere negli organi politici*, cit., p. 86 ss.

²⁵ Senato della Repubblica, Servizio studi – Ufficio ricerche sulle questioni regionali e delle autonomie locali, *La legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3. Schede di lettura*, Dossier n. 70 (già n. 36 ed. provvisoria), 2001, p. 41 nella quale si sottolinea non soltanto la sede incerta, ma anche la natura programmatica del principio. Si segnalava inoltre che, data l'illegittimità costituzionale delle “azioni attive”, non si vedevano grandi spazi di applicazione del principio.

²⁶ N. LUPO, *Nel nuovo Titolo V il fondamento costituzionale della potestà regolamentare del governo?* in *Forum di quaderni costituzionali*, https://www.forumcostituzionale.it/wordpress/images/stories/pdf/old_pdf/1000.pdf

²⁷ Così Leopoldo Elia, secondo cui «è strano che tale principio sia stato enunciato solo per le leggi regionali mentre a rigore, dato l'argomento di cui si tratta, dovrebbe valere su scala generale»: *Indagine conoscitiva sugli effetti nell'ordinamento delle revisioni del titolo V della parte II della Costituzione, I Commissione permanente, Senato della Repubblica, XIV legislatura, Resoconto stenografico della seduta del 23 ottobre 2001, Intervento del Professor Leopoldo Elia*, p. 7.

²⁸ R. ROMBOLI, *Premessa*, in *Le modifiche al Titolo V della Costituzione*, in *Foro italiano*, 2001, V, p. 185 ss.

Una vicenda emblematica di questo atteggiamento è quella della prima Regione ad introdurre uno strumento per il riequilibrio di genere, la Valle d'Aosta la cui l. r. n. 21/2002 prevedeva una misura che oggi ai nostri occhi appare assai blanda, ovvero la presenza di candidati di entrambi i sessi all'interno delle liste elettorali, come condizione necessaria ai fini della validità delle liste stesse: questa legge fu immediatamente impugnata dal Governo che, ignorando la normativa costituzionale sopravvenuta, fece riferimento al precedente costituito dalla sentenza n. 422/1995. Ci volle un intervento della Corte costituzionale, che fu letto allora come un *revirement*, per affermare, in modo netto, che «Le nuove disposizioni costituzionali [ovvero quelle recate dalla l. cost. n. 2/2001] (cui si aggiunge l'analoga, anche se non identica, previsione del nuovo art. 117, settimo comma, della Costituzione, come modificato dalla legge costituzionale n. 3 del 2001) pongono dunque esplicitamente l'obiettivo del riequilibrio e stabiliscono come *doverosa* l'azione promozionale per la parità di accesso alle consultazioni, riferendoli specificamente alla legislazione elettorale» (corsivo mio)²⁹.

Così, durante il primo decennio post-riforma del Titolo V, in quella che è stata definita come «prima fase elettorale regionale»³⁰, si aprì la strada a un panorama legislativo variegato. Alcune Regioni, rinunciando ad adottare una propria legge elettorale e continuando ad applicare quella statale (priva di norme di riequilibrio in conseguenza della sentenza n. 422/1995), rimasero del tutto sprovviste di qualsiasi tutela. Tra quelle che decisero di dotarsi di una legge³¹, alcune optarono per la generica previsione di una rappresentanza di entrambi i sessi all'interno delle liste di candidati, mentre altre si affidarono ad azioni più stringenti come la

²⁹ Così la sentenza n. 49/2003, sopravvenuta poco prima della entrata in vigore della revisione costituzionale dell'art. 51. Qualifica tale sentenza come «evento di rottura», che contribuisce a spiegare il successivo attivismo regionale, G. MAESTRI, *Elezioni regionali e democrazia paritaria: una trama in tre atti (e un prologo)*, in *Diritti regionali*, 3, 2017, p. 382 ss.

³⁰ Tale scansione in fasi dell'emersione delle leggi elettorali regionali è mutuata da G. TARLI BARBIERI, *La legislazione elettorale nell'ordinamento italiano*, Milano, Giuffrè, 2018.

³¹ Le Regioni che si sono dotate di una legge elettorale propria tra il 2001 ed il 2013 sono: Toscana, Marche, Lombardia, Veneto, Abruzzo e Campania.

fissazione di quote nelle liste elettorali, spesso in misura dei due terzi e corredate da sanzioni più o meno incisive³².

I risultati registrati in occasione delle elezioni regionali 2005, deludenti quanto al numero delle elette, contribuirono a dar vita a un dibattito sulla necessità di affiancare alle quote di lista altri strumenti, in grado di promuovere la rappresentanza femminile anche nelle fasi successive alla formazione delle liste elettorali³³. Fu in tale contesto che si fece strada la “doppia preferenza di genere”, grazie alla quale l’elettore ha la possibilità di esprimere due voti di preferenza, a patto che questi siano in favore di candidati di diverso sesso, pena l’annullamento della seconda preferenza. Definita in dottrina come «una misura di promozione delle candidature femminili del tutto nuova nel panorama italiano ed europeo»³⁴, la doppia preferenza di genere, prevista in quegli anni da vari progetti di legge in diverse Regioni, trovò accoglienza, all’inizio, soltanto nella l. r. Campania n. 4/2009 e fu utilizzata con un certo successo nelle elezioni regionali del 2010, quando la presenza femminile nel consiglio regionale campano passò da 2 a 14 donne, su 60 componenti³⁵. Ancora una volta, il Governo non perse l’occasione di mostrare un atteggiamento assai ostile alla parità di genere, impugnando la legge di fronte alla Corte costituzionale. Come nel 2003, anche

³² Sul ruolo svolto dalle Regioni in quegli anni, M. D’AMICO, *L’eguaglianza tra i sessi nella rappresentanza*, in F. RESCIGNO (a cura di), *Percorsi di eguaglianza*, Torino, Giappichelli, 2016, p. 80 ss. Va rilevato che la previsione di quote di lista da parte delle leggi regionali non è stata impugnata dal Governo, dopo la sentenza n. 49/2003: basti pensare al ricorso contro la legge campana che ha dato origine alla sentenza n. 4/2010, che ha riguardato unicamente la doppia preferenza (e non la norma sulla quota massima dei 2/3). Da ciò la dottrina ha dedotto che la copertura costituzionale delle quote di lista fosse ormai pacifica: v. M. G. RODOMONTE, *L’eguaglianza senza distinzioni di sesso in Italia*, cit., p. 114.

³³ Una riflessione critica su questa fase è in M. D’AMICO, A. CONCARO, *Donne e istituzioni politiche*, Torino, Giappichelli, 2006, p. 49 ss. Ora v. G. LEGNANTE, A. PULVIRENTI, L. RUFFINO, *La doppia preferenza di genere alla prova dei fatti*, Fondazione Romagnosi, 2013, p. 8.

³⁴ M. CAIELLI, *La nuova legge elettorale della Regione Campania: a sostegno della costituzionalità delle norme di promozione della democrazia paritaria*, in *Federalismi.it*, 2 settembre 2009, p. 3.

³⁵ In dottrina avevano riflettuto su tale ipotesi 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, p. 57; F. PASTORE, S. RAGONE, *Voto di preferenza e rappresentanza di genere nella legislazione elettorale regionale*, in *www.amministrazioneincammino.it*, 2009.

questa questione fu respinta dalla Corte, con la sentenza n. 4/2010 (sulla quale torneremo più avanti).

Soltanto nel 2012, nel quadro di un più ampio intervento di attuazione dell'art. 51 Cost., il legislatore nazionale si decise a introdurre nella l. n. 165/2004 un principio apposito: l'art. 3 della l. n. 215/2012 inserì nell'art. 4 della l. n. 165/2004 una lettera *c-bis*), chiamando i legislatori regionali al rispetto della «promozione della parità tra uomini e donne nell'accesso alle cariche elettive attraverso la predisposizione di misure che permettano di incentivare l'accesso del genere sottorappresentato alle cariche elettive»³⁶.

Ma neppure tale nuovo principio, peraltro assai poco incisivo³⁷, riuscì a spingere i legislatori regionali a modificare la normativa elettorale e i dati sulla rappresentanza femminile restarono insoddisfacenti, così che, nella XVII legislatura, è stato necessario un ulteriore intervento legislativo statale, questa volta assai più puntuale e stringente. La relazione che accompagna il disegno di legge presentato il 3 luglio 2014 (A.S., d.d.l. n. 1556), che è all'origine della l. n. 20/2016, è significativa. In essa si legge: «Ad oggi, infatti, con la sola eccezione della Campania dove si registra una presenza percentuale di donne elette pari al 26,3 per cento, in nessun'altra Regione si supera la soglia del 20 per cento. Inoltre, in alcune Regioni si registrano dati addirittura inferiori, si pensi alla Basilicata dove nessuna donna siede all'interno del consiglio regionale o ancora, alla Calabria, Veneto, Puglia o Abruzzo dove si registrano presenze rispettivamente pari al

³⁶ La l. n. 215/2012 rappresenta il primo tentativo da parte dello Stato di dare attuazione in modo organico alle revisioni costituzionali del 2001 e del 2003: oltre ad introdurre una norma di principio vincolante per le leggi regionali, essa contiene la normativa, ancora vigente, relativa ai consigli degli enti locali. L'ampiezza dell'intervento, che si limita a sfiorare le Regioni, emerge fin dal titolo della legge: «Disposizioni per promuovere il riequilibrio delle rappresentanze di genere nei consigli e nelle giunte degli enti locali e nei consigli regionali. Disposizioni in materia di pari opportunità nella composizione delle commissioni di concorso nelle pubbliche amministrazioni».

³⁷ Si pensi alla diversa traiettoria degli enti locali: la l. n. 215/2012 introdusse misure stringenti tra le quali proprio la doppia preferenza di genere, «mutuata» dalla legge elettorale della Campania, il cui impatto sulla rappresentanza femminile è stato dirompente. Si vedano per tutti i dati riportati nel citato *Rapporto finale dell'attività di ricerca e valutazione in materia di cariche elettive e di governo*, p. 25 ss.

4 per cento, 5 per cento, 5,8 per cento e 7 per cento, ben al di sotto addirittura del 10 per cento».

La l. n. 20/2016 («Modifica all'articolo 4 della legge 2 luglio 2004, n. 165, recante disposizioni volte a garantire la parità della rappresentanza di genere nei consigli regionali») ha sostituito la lettera *c-bis*) con un nuovo testo, che è quello oggi vigente, che declina in maniera assai puntuale il principio già introdotto nel 2012, dettagliando direttamente le misure per la promozione delle pari opportunità tra donne e uomini nell'accesso alle cariche elettive, a seconda del sistema di elezione scelto dalla Regione. Si prevede infatti che «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».

Ecco servito un ventaglio di possibilità per i legislatori regionali, ai quali non restava che recepire la soluzione corrispondente al sistema elettorale prescelto. Poteva il legislatore statale fare di più? Ad esempio, nel senso di introdurre direttamente, in via suppletiva, una normativa di dettaglio, destinata a sostituirsi alle leggi regionali non adeguate, sia pure con tutte le perplessità che, dopo la revisione costituzionale del 2001, circondano tale possibilità, oppure una norma che precisasse che le previsioni della legge n. 20/2016 dovevano essere considerate direttamente applicabili³⁸?

³⁸ In favore della diretta applicabilità della l. n. 20/2016, v. L. TRUCCO, *Preferenza di genere e sostituzione legislativa della Regione Puglia: quando il fine potrebbe già avere il mezzo*, in *Quad. cost.*, 2020, p. 605 ss. Mi pare invero che si tratti di normativa dettagliata, ma non autoapplicativa, a considerare la giurisprudenza resa in riferimento ad altrettanto dettagliate previsioni della l. n. 165/2004, sul divieto del terzo mandato dei presidenti di Regione: Corte d'Appello di Milano, sez. IV civ., sentt. 1403 e 1404/2011; Corte d'Appello di Bologna, sez. I civ., sent. 453/2011, sulle quali si veda tra gli altri D. CODUTI, *Crisi, scioglimento anticipato e nuove elezioni nelle Regioni Lazio e Lombardia: una lettura in parallelo*, in *questa Rivista*, 2013, p. 511 ss.

A detta di alcuni ha già fatto molto, forse anche troppo, considerando il carattere “dettagliato” dei principi introdotti in una materia che è pur sempre di competenza concorrente. Non a caso, il progetto di revisione costituzionale bocciato nel referendum del 4 dicembre 2016 prevedeva tra le altre cose anche una modifica all’art. 122.1, al quale si sarebbe aggiunto un comma secondo il quale «La legge della Repubblica stabilisce altresì i principi fondamentali per promuovere l’equilibrio tra donne e uomini nella rappresentanza», forse per dare una più solida copertura costituzionale alla l. n. 20/2016³⁹.

A fronte di questa “spinta dal centro” la reazione delle Regioni è stata, ancora una volta, variegata⁴⁰.

Quanto alle Regioni a statuto ordinario, si possono individuare, ad oggi, nell’ambito di una scelta in favore di sistemi proporzionali, con liste non bloccate, tutti tali da ricadere nella prima delle tre ipotesi elencate dalla l. n. 20/2016:

- a) Regioni che prevedono una quota di lista: Abruzzo, Basilicata, Calabria, Liguria, Marche, Molise, Puglia e Umbria, dove i candidati di ciascun sesso non possono superare il 60% dei candidati di lista, cui va aggiunta la legge della Campania, non adeguata, in quanto ammette, al massimo, candidati dello stesso genere per due terzi del totale di lista;
- b) Regioni che adottano un criterio di completa parità di lista, e dunque richiedono che i candidati di ciascun genere siano presenti in egual misura (così le leggi elettorali di Emilia-Romagna e Lazio);
- c) Regioni che, oltre alla completa parità di lista, prevedono anche l’alternanza di genere nella composizione delle liste (Lombardia, Toscana, e Veneto).

³⁹ Così E. BINDI, *La promozione dell’equilibrio tra donne e uomini nella rappresentanza (artt. 55, comma 2, e 122, comma 1, Cost.)*, in *Osservatoriosullefonti.it*, 1, 2016.

⁴⁰ Per un quadro della legislazione regionale, v. Camera dei deputati, Servizio studi, XVIII legislatura, *La partecipazione delle donne alla vita politica e istituzionale*, Dossier n° 104 - Schede di lettura, 5 marzo 2020: http://documenti.camera.it/leg18/dossier/pdf/AC0340.pdf?_1590678920314; Camera dei deputati, XVIII legislatura, *Le leggi elettorali regionali: quadro di sintesi*, 3 agosto 2020: <https://temi.camera.it/leg18/dossier/OCD18-13699/le-leggi-elettorali-regionali-quadro-sintesi.html>; Senato della Repubblica, Servizio Studi - Camera dei deputati, Dipartimento istituzioni, XVIII legislatura, *Dossier su Disposizioni urgenti in materia di parità di genere nelle consultazioni elettorali delle regioni a statuto ordinario*, 4 agosto 2020: <http://www.senato.it/japp/bgt/showdoc/18/DOSSIER/1162003/index.html>.

La sanzione per l'inosservanza di queste disposizioni – con la sola eccezione della Puglia, che si limita a prevedere sanzioni pecuniarie in ordine ai rimborsi elettorali⁴¹ – è quella della inammissibilità delle liste⁴². Quanto alla doppia preferenza di genere, la maggioranza delle Regioni (con la sola eccezione di Piemonte e Calabria, sulle quali ritorneremo tra un attimo, e della Puglia, che proprio per questo è incappata, come diremo, nel potere sostitutivo statale) ha recepito tale principio anteriormente alle prime elezioni regionali successive alla l. n. 20/2016, così da consentire il loro svolgimento nella vigenza della normativa adeguata. Ad oggi, la sola Regione Piemonte, non avendo mai adottato una propria legge elettorale e continuando ad applicare la legislazione statale del 1995, presenta una legislazione non adeguata alla doppia preferenza. Apparentemente più complicato è il discorso rispetto alle Regioni a statuto speciale, per le quali si tratta di verificare la conformità ai principi introdotti nei rispettivi Statuti dalla l. cost. n. 2/2001: infatti a prima vista la legge statale non sembrerebbe potersi porre come legge di principio, idonea a vincolare la loro competenza in materia elettorale, che si configura come esclusiva. Va tuttavia rilevato che la giurisprudenza costituzionale ha da tempo affermato che, se le Regioni speciali non possono incontrare nell'esercizio di tale competenza, «limiti eguali a quelli che, ai sensi dell'art. 122 Cost., si impongono alle Regioni a statuto ordinario», tuttavia esse non possono nemmeno «sottrarsi, se non laddove ricorrano “condizioni peculiari locali”, all'applicazione dei principi enunciati dalla legge n. 165 del 2004 che siano espressivi dell'esigenza indefettibile di

⁴¹ Così l'art. 3 della l. r. 28 gennaio 2005, n. 2. Proprio l'assenza della sanzione della inammissibilità delle liste che non rispettano la regola della parità ha dato luogo alla impugnativa, di fronte al TAR Puglia, del verbale della proclamazione degli eletti nelle elezioni regionali del 2020: in tale sede è stato chiesto al TAR di sollevare di fronte alla Corte costituzionale questione di costituzionalità, per omissione, della legge pugliese. Il TAR (TAR Puglia, Bari, sez. III, 16 gennaio, n. 95/2021) ha dichiarato la questione manifestamente inammissibile, facendo ancora una volta riferimento al carattere programmatico dei principi costituzionali in materia di parità di genere. Criticamente, M. G. RODOMONTE, *A proposito della natura prescrittiva del principio di “parità di accesso alle cariche elettive”. Riflessioni a partire da una recente sentenza del giudice amministrativo sulla carenza di strumenti sanzionatori “reali” nella legge elettorale pugliese*, in *Osservatoriosullefonti.it*, 1, 2021, p. 129 ss.

⁴² Per completezza, va precisato che la l. r. 20/2018, art. 3.3, della Regione Basilicata prevede che i candidati eccedenti il limite del 60% per ciascun sesso siano esclusi dalla lista – partendo da quelli in coda alla stessa – fino al raggiungimento della soglia stabilita dalla legge.

uniformità imposta dagli artt. 3 e 51 Cost.». Un'affermazione che, benché contenuta in una sentenza relativa alle cause di incompatibilità con la carica di consigliere regionale, ci sembra ben possa essere estesa anche alle previsioni sulla parità di genere, e specificamente a quelle introdotte dalla l. n. 20/2016⁴³.

Al momento, Sardegna, Friuli Venezia Giulia e Provincia Autonoma di Trento fissano la quota di genere di lista massima al 60%, la Valle d'Aosta quella minima al 35%, mentre la Sicilia e la Provincia autonoma di Bolzano prevedono una presenza massima nelle liste elettorali di candidati dello stesso genere pari a due terzi. Più problematica è la situazione circa la doppia preferenza di genere⁴⁴, che è prevista solo dalla legislazione elettorale della Sardegna e della Provincia autonoma di Trento⁴⁵.

Se questo è il quadro normativo attuale (qualche riflessione andrà fatta, più avanti, sull'effettivo impatto sulla rappresentanza femminile), va detto che, ancora alla vigilia delle elezioni regionali previste per il 20 e 21 settembre 2020 in sette Regioni, esso presentava diverse ombre. In particolare, assai inquietante, e tale da mettere in dubbio la stessa precettività dell'art. 117.7, era il fatto che Piemonte e Calabria fossero

⁴³ Ecco la citazione completa di questo passaggio della sentenza n. 143/2010 (punto 4.2 in diritto): «È evidente che la Regione siciliana non può incontrare, nell'esercizio della propria potestà legislativa primaria, limiti eguali a quelli che, ai sensi dell'art. 122 Cost., si impongono alle Regioni a statuto ordinario, ciò di cui si ha conferma nell'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al Titolo V della Parte II della Costituzione). Nel contempo, sulla base della giurisprudenza costituzionale sopra richiamata, la suddetta Regione non potrà però sottrarsi, se non laddove ricorrano «condizioni peculiari locali», all'applicazione dei principi enunciati dalla legge n. 165 del 2004 che siano espressivi dell'esigenza indefettibile di uniformità imposta dagli artt. 3 e 51 Cost.». Nel senso che «la parità di genere non è terreno che consente differenziazioni legate alla specialità delle Regioni» si esprimeva già 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, p. 136. In generale, nel senso che «la linea di demarcazione tra le due potestà [regioni speciali e ordinarie] tende a sbiadire», in riferimento alla materia elettorale, con ampia citazione di giurisprudenza, A. VUOLO, *Il riparto di competenze normative tra Stato e Regioni in materia elettorale*, in *Federalismi.it*, 15, 2012.

⁴⁴ Peculiare è il caso della Provincia autonoma di Bolzano che ammette che l'elettore possa esprimere fino a quattro preferenze senza vincoli di genere.

⁴⁵ Tra l'altro, la Regione Valle d'Aosta è andata al voto nella tornata del 20 e 21 settembre 2020 con una legislazione regionale del tutto difforme dai principi statali. È prevista l'espressione di un solo voto di preferenza, mentre nelle liste elettorali nessuno dei due generi può essere rappresentato in misura inferiore al 35 per cento: così, rispettivamente, artt. 34-35 e art 3-bis della l. r. n. 3/1993, come modificata dalla n. 7 del 2019.

andate al voto, rispettivamente il 26 maggio 2019 e il 26 gennaio 2020, senza che fosse stato recepito il dettato della l. n. 20/2016 e senza che ciò avesse determinato conseguenze giuridiche di alcun tipo, nonostante i tentativi (infruttuosi) di sottoporre la legge calabrese al giudizio della Corte costituzionale in via incidentale⁴⁶. Risultavano inoltre, non ancora adeguate, limitandosi alle Regioni ordinarie chiamate al voto, anche le leggi elettorali della Liguria e della Puglia⁴⁷.

Qui – al di là della solita domanda (che forse meriterebbe una riflessione, oltre che politica, anche socio-culturale): perché queste resistenze, questa fatica da parte della classe politica regionale nell'accettare la parità di genere nei consigli regionali? – l'interrogativo riguarda gli strumenti che il nostro ordinamento prevede per rimuovere una legge incostituzionale, ovvero le vie per sottoporla al giudizio del solo organo che può annullarla, la Corte costituzionale. In assenza del ricorso individuale diretto, non previsto in Italia, e non essendo possibile, al di fuori della peculiare situazione del Trentino-Alto Adige, un ricorso in via principale per man-

⁴⁶ In Calabria il tentativo di far valere, prima delle elezioni, la precettività dell'eguaglianza di genere, ottenendo una dichiarazione di incostituzionalità della legge regionale non adeguata è stato portato avanti, senza successo, per via giudiziaria: TAR Calabria Catanzaro Sez. I, sent. 27/12/2019 (ud. 18/12/2019), n. 2158. Sulla vicenda calabrese v. U. ADAMO, *Principio di pari opportunità e legislazione elettorale regionale. Dal Consiglio calabrese una omissione voluta, ricercata e "votata"*. In *Calabria la riserva di lista e la doppia preferenza di genere non hanno cittadinanza*, in *Le Regioni*, 2, 2020, p. 414. Sugli sviluppi successivi, che hanno visto, sulla medesima base del mancato adeguamento, l'impugnativa del decreto di proclamazione degli eletti e quindi, a seguito della morte improvvisa della Presidente Santelli lo scioglimento del consiglio, che è comunque riuscito, all'ultimo minuto, ad adeguare la legislazione (l. r. 19 novembre 2020, n. 17), v. T. GROPPI, *La Regione Calabria alla prova della democrazia paritaria: l'ultimo treno (prima della sostituzione statale)*, in *lacostituzione.info*, 20 ottobre 2020 <http://www.lacostituzione.info/index.php/2020/10/20/la-regione-calabria-alla-prova-della-democrazia-paritaria-lultimo-treno-prima-della-sostituzione-statale/#more-7449>.

⁴⁷ Le costituzionaliste, *Il mancato adeguamento delle leggi elettorali regionali alle prescrizioni statali sulla parità di genere*, in *Rivista del Gruppo di Pisa*, 2020, 103 ss.: https://www.gruppodipisa.it/images/rivista/pdf/Le_Costituzionaliste_-_Il_mancato_adeguamento_delle_leggi_elettorali_regionali.pdf. La Regione Liguria ha adottato *in extremis* una nuova legge (l.r. 21 luglio 2020, n. 18), adeguandosi ai principi introdotti dalla l. n. 20/2016. In essa si prevede che le liste provinciali debbano essere formate, a pena di inammissibilità, «in modo che i candidati del medesimo sesso non eccedano il sessanta per cento del totale» (art. 6.2) e viene introdotta la doppia preferenza di genere (art. 7, commi 1 e 5). Su tale disciplina, v. L. TRUCCO, *Dal mar Ligure allo Ionio: norme elettorali «last minute» e rappresentanze di genere di «mezza estate»*, in *Consulta OnLine*, 10 agosto 2020.

cato adeguamento⁴⁸, sono “vie strette”, che implicano l’instaurazione di un giudizio di fronte a un giudice comune, l’unico che potrà sollevare la questione alla Corte costituzionale. E non sempre questo è agevole, come mostra la vicenda calabrese.

Ebbene, proprio riguardo agli strumenti utilizzabili per rimuovere una omissione del legislatore regionale, il 2020 ha visto un colpo di scena. Il Governo, proprio quel Governo che tante volte si era dimostrato ostile alla parità di genere, si è mosso in modo inatteso e spettacolare, attivando il potere sostitutivo e determinando, con una “spinta dal centro”, un passo avanti. Per inquadrare questo sorprendente sviluppo, occorre però allargare un momento lo sguardo.

3. Rights from Wrongs. *La svolta del 2020*

La storia dei diritti umani è tutt’altro che un lungo fiume tranquillo. L’esperienza ci mostra che la consapevolezza di avere diritti deriva spesso dalla sensazione di ingiustizia che scaturisce da una violazione (“*Rights from Wrongs*”, recita il titolo di un noto volume americano)⁴⁹: nella maggior parte dei casi, le conquiste non sono il risultato di una progettualità ben meditata, ma procedono a scatti, come reazione innescata da una violazione che mette in moto un attivismo. Per questo, a livello procedurale, esse sono il portato degli strumenti più vari, quasi sempre

⁴⁸ Soltanto per le leggi delle Province autonome di Trento e di Bolzano e per quelle della Regione Trentino-Alto Adige l’art. 2 del d.lgs. n. 266/1992 prevede eccezionalmente un particolare sistema di adeguamento ai principi e alle norme statali costituenti limiti alla legislazione provinciale e regionale di tipo esclusivo o concorrente. Come ha rilevato la Corte costituzionale, «questo sistema comporta, non già l’immediata applicabilità delle norme statali nel territorio della Regione e delle Province, ma l’insorgere in capo a queste ultime, all’entrata in vigore di quelle disposizioni statali, di un obbligo di adeguamento della propria legislazione ai nuovi principi introdotti nell’ordinamento nazionale. Tale obbligo dev’essere soddisfatto, ai sensi dell’art. 2, primo comma, entro i sei mesi successivi alla pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale dell’atto legislativo recante i nuovi principi ovvero, nel caso che tale atto disponga diversamente, nel termine più ampio eventualmente fissato dal medesimo atto. Nel frattempo, precisa lo stesso articolo, continuano ad essere applicate le disposizioni legislative regionali o provinciali preesistenti. Nel caso che il termine di sei mesi concesso per l’adeguamento trascorra inutilmente, entro i successivi novanta giorni dalla scadenza del medesimo termine le disposizioni legislative regionali o provinciali preesistenti non adeguate possono essere impugnate dal Presidente del Consiglio dei ministri in via diretta davanti alla Corte costituzionale, previa deliberazione del Consiglio dei ministri (art. 2, secondo e terzo comma)» (sentenza n. 172/1994, punto 2 in diritto).

⁴⁹ A. DERSHOWITZ, *Rights from Wrongs. Una teoria laica dell’origine dei diritti*, Torino, Codi-ce edizioni, 2004.

“anomali” rispetto alle ordinarie vie di innovazione normativa: di solito si tratta di decisioni giurisdizionali, a volte di interventi dell’amministrazione o dell’esecutivo, anche con l’uso di poteri straordinari o d’urgenza. Le “grandi riforme” arrivano in un secondo momento, a sistematizzare e razionalizzare un quadro che spesso si presenta come una scacchiera fatta di luci e ombre.

La storia dei diritti delle donne, che altro non è che la storia della più diffusa e persistente violazione dei diritti umani dagli albori dell’umanità, ben rispecchia questo tipo di processi, ma tanti altri esempi potremmo fare, riguardo ai diritti delle minoranze etniche o sessuali, al diritto alla salute, al fine vita, fino ad arrivare alla tortura, alla pena di morte, alla schiavitù⁵⁰.

Questo mi pare il punto di partenza per leggere la vicenda dell’utilizzo del potere sostitutivo da parte del Governo nei confronti della Regione Puglia, attraverso il d.l. 31 luglio 2020, n. 86, “Disposizioni urgenti in materia di parità di genere nelle consultazioni elettorali delle Regioni a statuto ordinario” (tempestivamente convertito nella l. 7 agosto 2020, n. 98): ovvero del primo caso di attivazione del potere sostitutivo previsto dall’art. 120.2, della Costituzione, a seguito di una omissione legislativa regionale, in specie quella relativa alla doppia preferenza di genere.

Il d.l. stabilisce che nella Regione Puglia, per le elezioni del consiglio regionale, si applicano le seguenti disposizioni: «a) ciascun elettore può esprimere due voti di preferenza, di cui una riservata a un candidato di sesso diverso dall’altro, e le schede utilizzate per la votazione sono conseguentemente predisposte; b) nel caso in cui siano espresse due preferenze per candidati del medesimo sesso, si procede all’annullamento della seconda preferenza» (art. 1.2).

Così facendo, il d.l. ha riportato in auge una disposizione un po’ dimenticata, l’art. 120.2 della Costituzione, riaprendo il dibattito che era sorto negli anni immediatamente successivi alla l. cost. n. 3/2001, sulla possibilità di radicarvi un potere sostitutivo statale nei confronti dei legislatori regionali. Infatti, fin dal preambolo, che richiama l’art. 120 e l’art.

⁵⁰ Rinvio, per ulteriori dettagli, a T. GROPPI, “La Costituzione si è mossa”: la precettività dei principi costituzionali sulla parità di genere e l’utilizzo del potere sostitutivo del governo nei confronti della Regione Puglia, in *Federalismi.it*, 25, 2020.

8 della l. n. 131/2003, esso si pone come intervento sostitutivo. In questa direzione va poi, chiaramente, l'art. 1, che reca "Intervento sostitutivo in materia di consultazioni elettorali regionali per l'anno 2020". Il primo comma del medesimo articolo stabilisce che: «Il mancato recepimento nella legislazione regionale in materia di sistemi di elezione del Presidente e degli altri componenti della Giunta Regionale, nonché dei Consigli regionali dei principi fondamentali posti dall'articolo 4 della legge 2 luglio 2004, n. 165, come modificata dalla legge 15 febbraio 2016, n. 20, integra la fattispecie di mancato rispetto di norme di cui all'articolo 120 della Costituzione e, contestualmente, costituisce presupposto per l'assunzione delle misure sostitutive ivi contemplate».

Quanto alla motivazione che ha indotto all'utilizzo del potere sostitutivo, il preambolo del decreto-legge si riferisce alla necessità, «a tutela dell'unità giuridica della Repubblica», di «garantire l'effettività del rispetto del principio di accesso alle cariche elettive in condizioni di eguaglianza ai sensi dell'articolo 51, primo comma, della Costituzione»⁵¹. Nel testo del decreto, all'articolo 1.2, si afferma che le misure sono adottate «al fine di assicurare il pieno esercizio dei diritti politici e l'unità giuridica della Repubblica». Pertanto, il perno dell'intervento sembra da rinvenire (tra le cause che giustificano l'utilizzo del potere sostitutivo elencate nell'art. 120.2) nella unità giuridica della Repubblica, con una sorta di "aggiustamento del tiro" rispetto alla previa diffida, che si riferiva, invece, nel preambolo, al fatto che le disposizioni di principio in materia di pari opportunità nell'accesso alle cariche elettive «rientrano tra i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti, ai sensi dell'art. 120, comma 2, della Costituzione, sull'intero territorio nazionale». Unità giuridica, peraltro, rispetto alla quale i livelli essenziali si pongono come una specificazione, fin dal testo dell'art. 120.2 (che si riferisce alla «tutela dell'unità giuridica o dell'unità economica e *in particolare* la tutela dei livelli essenziali»: corsivo mio). La stessa Corte

⁵¹ In questo passaggio non viene menzionato l'art. 117.7, che è citato in ogni caso all'inizio del preambolo: «Visti gli articoli 51, primo comma, 117, settimo comma, e 122, primo comma, della Costituzione».

costituzionale ha enfatizzato il legame tra tutela dell'unità giuridica e garanzia dei diritti, nella sentenza n. 121/2012⁵².

Nell'ampio dibattito dottrinale suscitato dall'intervento sostitutivo⁵³, mi pare che non si possa in ogni caso nascondere l'importanza del fatto che il primo utilizzo dell'art. 120.2, per omissione legislativa riguardi il principio della parità di genere nell'accesso alle cariche elettive. Infatti, il d. l. n. 86/2020 (e, già prima, l'atto di diffida del Presidente del Consiglio) sancisce in maniera oserei dire "definitiva", accompagnandola con un intervento concreto, la precettività dell'art. 51.1, e dell'art. 117.7, della Costituzione⁵⁴. L'intervento sostitutivo, insomma, ribadisce che la parità di genere nell'accesso alle cariche elettive non è un puro *optional*, una norma programmatica che *può* essere implementata dai legislatori regio-

⁵² Si tratta di una sentenza assai interessante ai nostri fini, in quanto riguarda la norma con la quale lo Stato, nell'ambito di un intervento normativo espressamente rivolto ad assicurare la stabilità finanziaria dell'Italia, aveva disposto «in caso di mancata o non esatta conformazione alle decisioni» della Corte costituzionale, «l'esercizio, da parte del Governo, del potere sostitutivo di cui all'art. 120 comma 2 Cost., con la procedura di cui all'art. 8 della l. n. 131/2003». La Corte costituzionale ha respinto le censure, affermando che «il Governo potrebbe ritenere che l'inerzia di una Regione nell'applicare una sentenza di questa Corte o la sua applicazione distorta siano idonee a ledere l'unità giuridica della Repubblica o la sua unità economica, determinando disarmonie e scompensi tra i vari territori proprio in relazione a decisioni del giudice delle leggi, che, per definizione, hanno una finalità unitaria, sia quando definiscono, sotto specifici profili, i criteri di riparto delle competenze tra Stato e Regioni, sia quando incidono sul contenuto sostanziale delle norme statali o regionali in rapporto a singole fattispecie. Gli eventuali squilibri e distorsioni in sede applicativa acquisterebbero ancor maggiore rilevanza se le decisioni costituzionali da applicare riguardassero i diritti civili e sociali delle persone, per i quali la Costituzione prevede una tutela rafforzata quanto alla unitarietà, risultante dal combinato disposto degli artt. 117, secondo comma, lettera m), e 120, secondo comma, Cost.» (sentenza n. 121/2012, punto 3.1 in diritto).

⁵³ Rinvio alla dottrina citata in M.G. RODOMONTE, *A proposito della natura prescrittiva del principio di "parità di accesso alle cariche elettive"*, cit., *passim*.

⁵⁴ Precettività, peraltro, già affermata chiaramente dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 81/2012, relativa all'equilibrio di genere nella Giunta regionale della Campania. In tale sentenza la Corte, dichiarando inammissibile il conflitto promosso dalla Regione medesima avverso la decisione del Consiglio di Stato che aveva annullato l'atto di nomina della Giunta regionale, in quanto la composizione risultava squilibrata in termini di genere, affermò la sindacabilità dell'atto di nomina rispetto ai principi sull'equilibrio di genere contenuti nello Statuto regionale e negli artt. 51, comma 1, e 117, comma 7, della Costituzione, stabilendo tra l'altro che «gli spazi della discrezionalità politica trovano i loro confini nei principi di natura giuridica posti dall'ordinamento, tanto a livello costituzionale quanto a livello legislativo; e quando il legislatore predetermina canoni di legalità, ad essi la politica deve attenersi, in ossequio ai fondamentali principi dello Stato di diritto» (sentenza n. 81/2012, punto 4.2 in diritto).

nali⁵⁵, ma una norma precettiva che, ancor più in quanto tradotta dalla legge statale in un principio, *deve* essere attuata dai legislatori regionali, venendo a costituire uno degli elementi imprescindibili che connotano la Repubblica come Stato unitario. E proprio a questo titolo il Governo può farsene garante, utilizzando i poteri che gli riconosce l'art. 120. 2, a tutela dell'unità giuridica.

4. E ora? I dilemmi del costituzionalismo trasformatore (di genere)

Venti anni dopo l'introduzione in Costituzione dell'art. 117.7, la "svolta" del 2020 sembra ergersi a simbolo della conclusione di un lungo cammino riguardo alla parità di accesso alle cariche elettive regionali: è vero che restano ancora da adeguare ai principi della l. n. 20/2016 la legge elettorale del Piemonte e quelle di alcune Regioni speciali, è vero che nella legge pugliese continua ad essere assente una sanzione per il mancato rispetto della percentuale di genere da parte delle liste e che in quella della Campania il rapporto 60/40 tra i due sessi non è pienamente rispettato (è previsto invece quello dei due terzi, ovvero 67/33), ma sembra trattarsi di dettagli, rispetto a un'attuazione ormai pressoché completa. Tuttavia, se si passa dal quadro normativo ai dati numerici, la situazione che si delinea davanti ai nostri occhi è, come dicevamo all'inizio, alquanto lontana da una effettiva "democrazia paritaria", nella quale i due sessi sono rappresentati in eguale misura. Non solo. Sembra un traguardo remoto, per la maggior parte delle Regioni, anche quella *critical mass* minima, considerata pari al 30%, necessaria per poter integrare la prospettiva di genere nelle decisioni degli organi collegiali ed evitare il cd. "tokenism", ovvero la presenza di un numero di donne irrisorio e del tutto incapace di sovvertire le gerarchie di genere⁵⁶.

⁵⁵ Ricordiamo che il carattere di norma programmatica era stato espressamente sostenuto dal Governo in riferimento alla previsione inserita negli Statuti delle Regioni speciali dalla l. cost. n. 2/2001: nel ricorso deciso, nel senso dell'infondatezza, con la sentenza n. 49/2003, il Governo aveva affermato trattarsi «di una "enunciazione programmatica", onde la norma di legge regionale, secondo cui ogni lista di candidati all'elezione del Consiglio regionale deve prevedere la presenza di candidati di entrambi i sessi, potrebbe ritenersi legittima e conforme allo spirito della disposizione statutaria solo se intesa come norma meramente propositiva, quasi un auspicio» (punto 1 in diritto).

⁵⁶ M. CAELLI, *Per una democrazia duale*, in B. PEZZINI, A. LORENZETTI (a cura di), *70 anni tra uguaglianza e differenza*, cit., pp. 97-98.

Le cifre disponibili sulle tornate elettorali precedenti al 2018 mostrano un quadro assai problematico un po' ovunque, non tanto quanto al numero delle candidate, che tra il 2000 e il 2015 è cresciuto dal 17,1% al 39,5%, ma quanto al numero delle elette, che è sì aumentato, ma soltanto per passare dall'8,6% al 17,6%. In particolare, l'indice di successo, che descrive la probabilità di essere eletti di candidate e candidati, resta per le donne dello 0,50% (laddove 1 significa che uomini e donne hanno la stessa *chance* di essere eletti)⁵⁷.

Ma non invitano all'ottimismo neppure i risultati delle elezioni regionali del settembre 2020, svoltesi in sette Regioni, in sei delle quali sulla base della normativa regionale adeguata⁵⁸. Questi i numeri⁵⁹. Nessuna donna è stata eletta Presidente di Regione (le candidate erano 5 su 21, considerando soltanto i tre candidati che hanno ottenuto più voti in ogni Regione)⁶⁰. Quanto alle consigliere elette, ecco i dati: Liguria 3 su 30; Toscana 16 su 40; Veneto 17 su 50; Marche 8 su 30; Campania 8 su 50; Valle d'Aosta 4 su 36; e, udite udite, Puglia 8 su 50⁶¹.

È evidente che c'è qualcosa che non va. Anche nelle Regioni che hanno adeguato la loro legislazione. Pensiamo alla Liguria, che l'ha fatto proprio

⁵⁷ I dati, compreso l'indice, sono tratti dal "Rapporto finale dell'attività di ricerca e valutazione in materia di cariche elettive e di governo", cit., specie p. 39 ss. V. anche Senato della Repubblica, Ufficio valutazione impatto, *Parità vo' cercando 1948-2018. Settanta anni di elezioni in Italia: a che punto siamo con il potere delle donne?*, luglio 2018, specie p. https://www.senato.it/application/xmanager/projects/leg17/attachments/documento/files/000/028/741/Focus_8_marzo.pdf. Un esempio eclatante è quello della Regione Basilicata, nel cui consiglio, prima dell'adeguamento ai principi statali, avvenuto con l.r. 20/2018 che ha introdotto la quota di lista e la doppia preferenza di genere, non sedeva nessuna donna. Dopo l'adeguamento, è stata eletta una donna (su un totale di 20 consiglieri).

⁵⁸ Come abbiamo detto, la settima Regione, la Valle d'Aosta, non presenta una normativa adeguata. Va altresì ribadito quanto già detto circa la mancanza di effettive sanzioni nella legge elettorale pugliese. Per un quadro generale su tali consultazioni elettorali, v. M. RUBECHI, A. STERPA, *Elezioni regionali 2020: nuovi elementi di differenziazione nei sistemi politici regionali?*, in *Federalismi*, 23 settembre 2020.

⁵⁹ E. AURELI, *La parità di genere nell'accesso alle cariche elettive nelle elezioni regionali del 2020*, cit., p. 33.

⁶⁰ Su un totale di 277 Presidenti eletti fino a tutto il 2018 nelle Regioni e Province autonome le donne sono state dieci: meno del 4 per cento, come risulta dal rapporto *Se non ora quando*, cit., p. 33.

⁶¹ Come risultano dalla risposta data il 30 settembre 2020 dal Ministero degli interni a una interrogazione parlamentare in I commissione: <https://documenti.camera.it/leg18/resoconti/commissioni/bollettini/pdf/2020/09/30/leg.18.bol0444.data20200930.com01.pdf>.

in extremis, rischiando anch'essa la sostituzione statale, ma l'ha fatto: 3 donne su 30 consiglieri. Il problema è assai più ampio del mancato adeguamento della normativa regionale ai principi statali: è chiamata in causa l'idoneità dei principi medesimi, sia quanto alla loro elusione che alla loro inadeguatezza intrinseca.

Circa l'elusione, benché manchi uno studio approfondito di taglio politologico⁶², sembrano diffuse prassi finalizzate a marginalizzare le candidate, attraverso un sapiente uso dei *ticket* elettorali (si è parlato dei “furbetti” della doppia preferenza), che spiegano lo scarto tra candidate ed elette. In particolare, capita che un candidato uomo stipuli un patto con più candidate, in tal modo riducendo fortemente la loro probabilità di elezione⁶³. Altro aspetto da indagare sembra quello delle candidature plurime, in diverse circoscrizioni provinciali. Le candidature plurime sono ammesse (in alcuni casi con qualche limite) in tutte le Regioni: al riguardo, occorrerebbe verificare quante candidature plurime di donne, rispetto alle candidature plurime di uomini? Infatti, se una candidata risulta eletta in più di una circoscrizione provinciale, dovrà optare per una, e nelle altre circoscrizioni le subentrerà il primo dei non eletti, che non necessariamente è una donna, anzi. Queste prassi aprono grandi interrogativi non solo sulla classe politica regionale, ma sulla stessa identità delle Regioni, ormai a più di cinquanta anni dalla loro istituzione: che sia il loro scarso radicamento all'origine dell'arroccamento dei politici nella strenua difesa delle loro posizioni, al punto da utilizzare tutti i mezzi pur di estromettere o neutralizzare le potenziali *competitors*?

Anche a prescindere da tali deprecabili fenomeni, in ogni caso la presenza di un numero elevato di candidate nelle liste non sembra sufficiente di per sé a riequilibrare la rappresentanza: pare, ad esempio, ma anche qui

⁶² Non ci risultano studi empirici volti a misurare l'impatto della normativa elettorale sull'uguaglianza di genere a livello regionale. Per alcuni spunti v. P. PROFETA, E. WOODHOUSE, *Do Electoral Rules Matter for Female Representation?*, CESifo Working Papers, 2018, disponibile alla pagina <https://www.cesifo.org/en/publikationen/2018/working-paper/do-electoral-rules-matter-female-representation>.

⁶³ È quanto emerge dall'esperienza delle elezioni regionali del 2019 in Sardegna, nella narrazione di A. DEFFENU, *Parità di genere e istituzioni politiche: prime note per un bilancio*, in B. PEZZINI, A. LORENZETTI (a cura di), *70 anni dopo tra uguaglianza e differenza*, cit., p. 86.

servirebbero dati più precisi e capillari, che pochi elettori si avvalgano della possibilità di esprimere preferenze, e quando lo fanno ne utilizzano soltanto una, di solito per votare un candidato di sesso maschile⁶⁴. Nonostante questo, risalta che nelle Regioni nelle quali le liste sono formate in modo paritario, sulla base di un rapporto 50/50, e soprattutto laddove a questa misura se ne accompagna un'altra, ovvero quella di collocare i candidati dei due sessi in ordine alternato, si ha un maggior numero di elette⁶⁵.

In definitiva, l'esperienza di questi venti anni – al di là delle ormai abituali considerazioni sul ruolo che, in un mondo ideale, dovrebbero svolgere i partiti, o sull'esigenza di un cambiamento nella cultura politica, oppure sulla necessità di agire sulla posizione “debole” della donna nella società – ci porta a chiedersi se non servano interventi normativi più forti. Infatti, come è stato detto da una delle giuriste di punta del pensiero femminista, Catharine Mackinnon, il diritto «non è tutto ma non è nemmeno niente»⁶⁶.

In realtà, gli interventi normativi possibili sembrano graduabili secondo una scala, sulla base del loro carattere più o meno “debole” o “forte”.

Un primo passo potrebbe essere semplicemente l'estensione a tutte le Regioni, tramite uno stringente principio statale, delle *best practices* regionali: ovvero affiancare alla doppia preferenza, accompagnata dalla sanzione della inammissibilità delle liste, l'alternanza di genere e

⁶⁴ Sulle elezioni in Sardegna del 2019, questo aspetto è segnalato da S. CECCHINI, *La democrazia paritaria e le elezioni regionali in Sardegna del 24 febbraio 2019*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 31 marzo 2019, p. 10.

⁶⁵ Così già, sulla base delle leggi elettorali vigenti prima del 2016, il *Rapporto finale*, cit., pp. 81 e 94, che parla al riguardo di «Regioni virtuose», riferendosi specialmente a Lombardia e Toscana. V. anche E. AURELI, *La parità di genere nell'accesso alle cariche elettive nelle elezioni regionali del 2020*, cit., p. 36, che in riferimento alle elezioni del 2020 sottolinea i buoni risultati di Toscana e Veneto (con quote di lista paritarie e alternanza di genere) ed Emilia-Romagna (con quote di lista paritarie). La presenza femminile nei rispettivi consigli è pari al 35%, 36% e 40%. Al contrario, non sembra aver sortito il medesimo esito la previsione di liste paritarie introdotta nella legislazione sarda con l.r. 1/2018, benché abbia comunque comportato un raddoppio della presenza femminile, che è passata da 4 consigliere nel 2014 a 8 nel 2019 (su 60). Al riguardo, v. S. CECCHINI, *La democrazia paritaria e le elezioni regionali in Sardegna del 24 febbraio 2019*, cit., p. 3.

⁶⁶ C. A. MACKINNON, *Feminism, Marxism, Method and the State: Toward Feminist Jurisprudence*, in *Signs*, 1983, trad. it., EAD., *Le donne sono umane?*, Bari, Laterza, 2012, p. 93.

la presenza paritaria delle donne nelle liste elettorali⁶⁷, magari affiancandovi anche qualche previsione in materia di capilista, secondo la strada già intrapresa dalla legge elettorale nazionale, la l. n. 165/2017 e, perché no, limiti più stringenti alla possibilità di candidature plurime. In fondo, niente di particolarmente innovativo, se già pochi mesi dopo la revisione costituzionale del 2001 Lorenza Carlassare poteva scrivere: «In presenza delle nuove disposizioni costituzionali la conclusione è duplice: non solo una legge che imponga l'eguale presenza di candidature dei due sessi nelle liste elettorali è da ritenere pienamente legittima, ma sarebbe *illegittima* la legge elettorale che non tenesse conto delle disposizioni costituzionali». E aggiungeva che «l'unico modo possibile per non sacrificare le due esigenze derivanti dagli artt. 3 e 51 – che una persona indipendentemente dal sesso *possa* essere eletta; che il sesso di una persona non le impedisca di essere eletta –, che sono la doppia faccia di un'unica esigenza, è quello di prescrivere la necessità di una pari presenza di uomini e donne nelle liste elettorali»⁶⁸ (corsivo mio).

Una misura innovativa, ma ancora in linea con l'approccio seguito finora, potrebbe essere quella di rendere più stringente la parità di *chances* tra i candidati, prevedendo la invalidità di entrambe le preferenze, e non soltanto della seconda, nel caso in cui l'elettore esprima due preferenze per candidati dello stesso genere⁶⁹.

Per poi domandarci se non sia a questo punto necessario abbandonare i meri interventi antidiscriminatori, a formulazione neutra, non rivolti a un genere specifico (come sono di solito qualificati quelli su

⁶⁷ Riprendendo così non solo le *best practices* regionali, ma anche la normativa contenuta nella l. n. 65/2014 per l'elezione dei rappresentanti italiani al Parlamento europeo, che prevede: a) quote di genere (50% della lista, pena la riduzione della lista mediante cancellazione dei nominativi di genere eccedenti la quota); b) alternanza di genere nelle candidature per i primi due nominativi della lista; c) doppia preferenza di genere. Questa normativa, andata a regime nel 2019, ha prodotto risultati assai significativi, con il passaggio della presenza femminile dal 20,8% del 2009 al 38,4% del 2014 e poi al 39,5% del 2019, determinando il raddoppio, da 15 a 30, delle rappresentanti italiane (su un totale di 76).

⁶⁸ L. CARLASSARE, *L'integrazione della rappresentanza: un obbligo per le Regioni*, cit., p. 56.

⁶⁹ Questa proposta era stata avanzata da M. CAIELLI, *La promozione della democrazia paritaria*, cit. Su di essa v. gli interrogativi, quanto alla compatibilità con la sentenza n. 4/2010, di S. LEONE, *La preferenza di genere come strumento "per ottenere, indirettamente ed eventualmente, il risultato di un'azione positiva"*, in *Giur cost.*, 2010, p. 98.

liste e preferenze), per passare a vere e proprie azioni positive, che, nel rispetto dei principi di proporzionalità e temporaneità, implicino una obbligazione di risultato in favore del genere storicamente e attualmente svantaggiato.

Se la soluzione più diretta è la previsione, in varie forme e quantità, di una riserva di quote femminili nell'ambito delle assemblee elettive, potrebbero fungere allo scopo anche meccanismi che ricalcano la doppia preferenza di genere, come la "doppia preferenza necessaria" (per cui l'elettore, a pena di invalidità delle preferenze, dovrebbe sempre esprimere una doppia preferenza, per un uomo e una donna)⁷⁰, mentre occorrerebbe intervenire con soluzioni creative, ad esempio quella dell'alternanza di genere nei mandati, per quanto riguarda gli organi monocratici.

Nella direzione di una eguaglianza di risultato sembrano orientarsi le più recenti evoluzioni della democrazia paritaria, come mostra il caso del Cile, dove per l'elezione, nel 2021, di una *Convención constituyente* chiamata a scrivere una nuova Costituzione, è previsto un meccanismo elettorale tale da produrre una "*Convención paritaria*", in quanto si incide non soltanto sulla formazione delle liste (per le quali è previsto il 50/50, l'alternanza e la riserva a una donna della posizione di capolista), ma direttamente sul risultato, che nel caso non corrisponda al principio di parità viene corretto in modo tale da determinare un egual numero di uomini e donne eletti nelle singole circoscrizioni⁷¹. L'applicazione di questa normativa, nell'elezione della Convenzione, il 15 e 16 maggio 2021, ha mostrato la sua incisività: infatti, è stato addirittura necessario, a livello di eletti nelle circoscrizioni, riequilibrare l'esito in favore del genere maschile, che era risultato sottorappresentato, giungendo così alla elezione di 77 donne e 78 uomini. Del meccanismo di riequilibrio hanno beneficiato 4 donne e 7 uomini, che sono stati preferiti a candidate della

⁷⁰ Una sorta di "coppia chiusa", che si differenzia dalla "coppia aperta" a suo tempo prospettata come soluzione per i collegi uninominali da L. CARLASSARE, *L'integrazione della rappresentanza: un obbligo per le Regioni*, cit., p. 52 ss.

⁷¹ Così la *ley constitucional* n. 21216 de 2020, che «*modifica la Carta fundamental para permitir la conformación de pactos electorales de independientes y garantizar la paridad de género en las candidaturas y en la integración del órgano constituyente que se conforme para la creación de una nueva Constitución Política para la República*»: <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1143661>.

medesima lista che avevano ottenuto più voti e che sono risultate non elette in quanto in eccedenza rispetto alla quota di genere⁷².

Sul piano giuridico, ciò implicherebbe una riflessione sulla tenuta dell'“ombrello costituzionale” introdotto agli inizi degli anni 2000, ovvero sulla sua idoneità a “coprire” anche “azioni positive forti”, *result oriented*, nel campo della rappresentanza politica⁷³. In altri termini, possono le disposizioni sulla “parità di accesso” contenute negli artt. 51.1 e 117.7 entrare nel bilanciamento non solo con l'eguaglianza nell'elettorato passivo del primo enunciato dell'art. 51.1 e con la libertà e l'eguaglianza del diritto di voto dell'art. 48? Oppure – a meno di non voler considerare quest'ultimo come un diritto “tiranno” e sottratto ad ogni bilanciamento con altri valori costituzionali⁷⁴ – servono, perché tale bilanciamento sia possibile, norme costituzionali più puntuali e stringenti⁷⁵, che prevedano direttamente specifiche azioni positive?

Benché non manchino⁷⁶, anche sulla base di un rinnovato spazio che potrebbe essere riconosciuto alle fonti europee e internazionali⁷⁷, gli

⁷² I risultati possono essere consultati in <https://www.servelecciones.cl/>.

⁷³ Si pone questo interrogativo, riconoscendo che non è semplice rispondere, ma evidenziando gli sviluppi normativi e giurisprudenziali successivi al 2010, M. D'AMICO, *La rappresentanza di genere nelle istituzioni. Strumenti di riequilibrio*, in M. D'AMICO, S. LEONE, *La donna dalla fragilità alla pienezza dei diritti? Un percorso non ancora concluso*, Milano, Giuffrè, 2017, p. 54.

⁷⁴ Contro questa soluzione, si veda la importante affermazione della Corte costituzionale nella sentenza n. 85/2013: «Tutti i diritti fondamentali tutelati dalla Costituzione si trovano in rapporto di integrazione reciproca e non è possibile pertanto individuare uno di essi che abbia la prevalenza assoluta sugli altri. La tutela deve essere sempre “sistemica e non frazionata in una serie di norme non coordinate ed in potenziale conflitto tra loro” (sentenza n. 264 del 2012). Se così non fosse, si verificherebbe l'illimitata espansione di uno dei diritti, che diverrebbe “tiranno” nei confronti delle altre situazioni giuridiche costituzionalmente riconosciute e protette, che costituiscono, nel loro insieme, espressione della dignità della persona» (punto 9 in diritto).

⁷⁵ La necessità di norme più stringenti era stata già adombrata da alcuni addirittura per “coprire” la doppia preferenza di genere: M. OLIVETTI, *La cd. “preferenza di genere” al vaglio del sindacato di costituzionalità. Alcuni rilievi critici*, in *Giur. Cost.*, 2010, p. 92.

⁷⁶ A favore di questa prospettiva, proprio sulla base del fatto che tali norme costituzionali sono state introdotte in risposta alla sentenza n. 422/1995, della quale rappresentano una “proiezione rovesciata”, si è espresso fin dagli inizi degli anni Duemila Antonio D'Aloia, del quale v. ad es. A. D'ALOIA, *Argomenti per uno statuto costituzionale delle azioni positive: uno sguardo all'esperienza italiana*, in L. CALIFANO (a cura di), *Donne, politica e processi decisionali*, cit., specie p. 41 ss.

⁷⁷ Mi riferisco qui alla “grande dimenticata”, la convenzione CEDAW, in specie all'art. 4 (sulla quale v. A. PITINO, B. POMERANZI, *CEDAW: una carta dimenticata?* in *DPCOnline*, 1, 2021, p. 569

argomenti in favore di una lettura *magis ut valeat* degli attuali artt. 51.1 e 117.7 Cost., in senso contrario sembra andare la sentenza n. 4/2010. Una pronuncia che, se all'epoca era sembrata piuttosto coraggiosa⁷⁸, riletta oggi, a dieci anni di distanza, mostra invece tutta la sua timidezza⁷⁹. La Corte, nel "salvare" la doppia preferenza introdotta nella legge campana, dopo aver ribadito l'illegittimità costituzionale di «misure che "non si propongono di rimuovere gli ostacoli che impediscono alle donne di raggiungere determinati risultati, bensì di attribuire loro direttamente quei risultati medesimi (sentenza n. 422 del 1995)»», aveva fatto ricorso – al fine di escludere la compressione dei diritti di elettorato attivo e passivo (e quindi il contrasto con il proprio precedente) – a tutta una serie di argomenti, volti in qualche misura a "svalutare" la portata delle norme impugnate. Così, essa aveva affermato che «la tecnica prescelta dalla norma censurata nel presente giudizio è quella di predisporre condizioni generali volte a favorire il riequilibrio di genere nella rappresentanza politica, senza introdurre strumenti che possano, direttamente o indirettamente, incidere sull'esito delle scelte elettorali dei cittadini»; che «la regola censurata non è in alcun modo idonea a prefigurare un risultato elettorale o ad alterare artificiosamente la composizione della rappresentanza consiliare», in quanto «l'espressione della doppia preferenza è meramente facoltativa per l'elettore, il quale ben può esprimerne una sola, indirizzando la sua scelta verso un candidato dell'uno o dell'altro

ss.), e anche all'art. 23 della Carta europea dei diritti fondamentali, secondo il quale «La parità tra donne e uomini deve essere assicurata in tutti i campi, compreso in materia di occupazione, di lavoro e di retribuzione. Il principio della parità non osta al mantenimento o all'adozione di misure che prevedano vantaggi specifici a favore del sesso sottorappresentato».

⁷⁸ Specie di fronte alle molte titubanze della dottrina nella interpretazione del quadro costituzionale risultante dalle revisioni del 2001 e 2003, come mostra il fatto che, prima della sentenza n. 49/2003, ci si interrogava addirittura sulla possibilità che esse "coprissero" la riserva di posti nelle liste: ad es. G. BRUNELLI, *La parità dei sessi nella rappresentanza politica*, in R. BIN, G. BRUNELLI, A. PUGIOTTO, P. VERONESI (a cura di), *La parità dei sessi nella rappresentanza politica*, cit., p. 19.

⁷⁹ Non era però mancato chi aveva fin da allora evidenziato che si era trattato di una "occasione persa" «per superare, con le opportune argomentazioni, il "tabù" delle misure dichiaratamente a sostegno delle candidature femminili»: M. CAIELLI, *La promozione della democrazia paritaria nella legislazione elettorale regionale: un altro "via libera" della Corte costituzionale*, in *Osservatoriosullefonti.it*, 1, 2010, p. 15. Il rischio che tale pronuncia potesse rivelarsi come limitativa di più incisivi interventi fu subito evidenziato da M. D'AMICO, *Il difficile cammino della democrazia paritaria*, Torino. Giappichelli, 2011, p. 46.

sesto»; che si tratta «di una facoltà aggiuntiva, che allarga lo spettro delle possibili scelte elettorali – limitato ad una preferenza in quasi tutte le leggi elettorali regionali – introducendo, solo in questo ristretto ambito, una norma riequilibratrice volta ad ottenere, indirettamente ed eventualmente, il risultato di un’azione positiva».

In fondo, il limitato impatto della legislazione elettorale sulla rappresentanza femminile nelle Regioni pare aver inverato la previsione sulla cui base la Corte aveva salvato la doppia preferenza di genere, quando aveva sostenuto che «l’aleatorietà del risultato dimostra che quello previsto dalla norma censurata non è un meccanismo costringitivo, ma solo promozionale», facendo emergere tutta la contraddizione di un meccanismo, come la doppia preferenza, che in sostanza rimette alla scelta dell’elettore di avvalersene l’inveramento di un principio costituzionale⁸⁰.

«Norme come quella oggetto del presente giudizio» – aveva detto la Corte – «possono solo offrire possibilità di scelta aggiuntive agli elettori, ma non garantiscono – né potrebbero farlo – che l’obiettivo sia raggiunto, *giacché resistenze culturali e sociali, ancora largamente diffuse, potrebbero frustrare l’intento del legislatore regionale, perpetuando la situazione esistente, che presenta un vistoso squilibrio di genere nella rappresentanza sia nella Regione Campania sia, più in generale, nelle assemblee elettive della Repubblica italiana*» (corsivo mio).

Venti anni dopo, anche se forse non è stata del tutto “perpetuata la situazione esistente”, dobbiamo riconoscere che le “resistenze culturali e sociali, ancora largamente diffuse”, rendono la strada verso una democrazia paritaria tuttora assai lunga e densa di ostacoli. In assenza di uno spontaneo adeguamento delle forze politiche alle norme costituzionali che la sanciscono, non resta purtroppo nient’altro da fare che utilizzare gli strumenti che il diritto ci offre: da qui la necessità di ottenere la piena applicazione delle norme vigenti, in tutte le loro potenzialità, anche al prezzo di faticose azioni giudiziarie, e di continuare a lavorare per migliorarle, sì da evitare che siano continuamente eluse. Nella consapevolezza

⁸⁰ Così già 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, p. 914, che faceva rilevare «l’“anomalia” di uno strumento che demanda ai votanti la decisione sulla tutela della “rappresentanza di genere”, che necessiterebbe invece di un meccanismo in grado di operare *ex se*».

che ogni conquista è sempre il prodotto di un attivismo, quell'attivismo al quale i movimenti delle donne, nella loro lunga storia, sono abituati.