

Diritti regionali
Rivista di diritto delle autonomie territoriali
ISSN: 2465-2709 - Anno 2017 - Fascicolo III

(Estratto)

Elezioni regionali e democrazia paritaria: una trama in tre atti (con prologo)*

di Gabriele Maestri

(Dottore di ricerca in Teoria dello Stato e Istituzioni politiche comparate;
Cultore di Diritto dei partiti italiano e comparato, Università degli Studi Roma Tre)

(data di pubblicazione: 19 agosto 2017)

* Scritto sottoposto a doppio referaggio anonimo.

Abstract

This contribution aims to analyze the rules about parity democracy in Regional statutes and electoral laws (including the transitional State discipline), with instruments as gender electoral quotas and double gender preference: they will be dealt with paying attention to the evolution of the juridical and political context. This can appear as a three-act play (with a prologue): its plot is rich of turns of events, its structure is marked by some decisions of the Italian Constitutional Court.

Keywords: double gender preference, gender quotas, parity democracy, regional elections, Constitutional Court.

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Prologo: le misure statali prima dell'autonomia. – 3. Atto I: i timidi albori del “federalismo elettorale”. – 4. Atto II: la prima attuazione diffusa della democrazia paritaria, tra Statuti e leggi elettorali. – 5. Atto III: verso la parità, tra preferenze raddoppiate e riforme sfumate. – 6. Epilogo.

1. Introduzione

Tra i temi che impegnano il diritto elettorale regionale nella sua interezza, è interessante dare spazio alla c.d. “democrazia paritaria”: la costruzione di uno spazio pubblico – e, in questo caso, istituzionale – in cui tra uomini e donne vi sia una relazione non gerarchica, ma davvero paritaria, essendo gli uni e le altre pienamente parte del “vivere insieme”, di una cittadinanza universale che si articola e si completa nei due generi¹. Passaggio fondamentale di questo progetto costruttivo, per nulla banale e immediato, è diventare consapevoli dell'importanza di avere a ogni livello organi rappresentativi «“davvero” più rappresentativi, che diano cioè una “rappresentazione” più reale e veritiera delle due anime che compongono il genere umano»².

L'affermazione si applica soprattutto alla sede della rappresentanza politica nazionale (il Parlamento), ma vale pure per le assemblee degli altri livelli di governo, a maggior ragione per le Regioni: la loro potestà legislativa dev'essere esercitata con piena partecipazione di entrambi i generi

¹ Cfr. B. PEZZINI, *Democrazia paritaria o duale? Le leggi elettorali e la questione di genere*, in AA.VV., *La riforma della Costituzione. Una guida con le analisi di 15 costituzionalisti*, Milano 2016. L'Autrice preferisce parlare, più che di democrazia paritaria (etichetta che può sembrare più quantitativa che qualitativa), di «democrazia (o rappresentanza) duale», fondata su «una sorta di nuovo contratto sociale tra i due generi», «capace di riconoscere le differenze tra i sessi in modo non discriminatorio, proprio perché la presenza anche delle donne nelle sedi della rappresentanza consente di influenzare la produzione delle leggi che definiscono le condizioni di vita delle donne e degli uomini».

² M. D'AMICO, *Il difficile cammino della democrazia paritaria*, Torino 2011, 10.

alla formazione delle norme e delle decisioni a queste connesse. Ciò comporta l'inevitabile obbligo di "integrare" la rappresentanza praticata per decenni, con l'esclusione di fatto delle donne dai processi decisionali³: un'esclusione inconciliabile con l'idea di democrazia, traducendosi nella «assenza della maggioranza del 'popolo sovrano' dalle sedi politico-decisionali»⁴.

Nei diciott'anni seguiti alla l. cost. 22 novembre 1999 n. 1 (che, modificando l'art. 122, co. 1 Cost., ha definito la competenza concorrente sul «sistema di elezione» e posto le basi per il c.d. "federalismo elettorale"), le Regioni hanno via via acquisito familiarità con la democrazia paritaria. Lo chiede l'art. 117, co. 7 Cost., introdotto con l. cost. 18 ottobre 2001 n. 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»⁵.

Le Regioni che finora non si sono date una propria legge elettorale (Basilicata, Liguria, Molise, Piemonte) hanno comunque inserito nei loro Statuti almeno una disposizione a tutela delle pari opportunità «in ogni campo» (è il caso della Liguria) o, più spesso, con un preciso riferimento alle cariche elettive. Le Regioni a Statuto ordinario o speciale (nonché le Province autonome) che sono riuscite ad approvare una legge elettorale e a vederla entrare in vigore⁶, invece, hanno inserito al suo interno disposizioni che a vario titolo si proponevano di compiere passi verso la parità di accesso tra donne e uomini alle cariche elettive (e, in più di un caso, anche agli incarichi di direzione politica, dunque alla Giunta).

Si deve poi considerare l'azione dello Stato, nella duplice veste di soggetto che ha dettato la cornice entro la quale le Regioni erano chiamate a muoversi – intervenendo sulle norme costituzionali applicabili in materia o scrivendo le norme primarie di principio – e che, in alcune circostanze, ha

³ L. CEDRONI, *I dilemmi della rappresentanza*, in *Dem. dir.*, 1996, 283 ss. non limita in effetti l'esclusione al solo campo della rappresentanza politica (intesa, peraltro, non quale "rappresentanza delle donne", bensì come "vera" rappresentanza dell'intera società): lei riconosce che, alla base, c'è un'esclusione «a livello *prepolitico*», a livello di socializzazione primaria e secondaria, in particolare un'assenza delle donne «dai processi di circolazione delle *élite* economiche e di potere», quelle che più facilmente sono in rapporto osmotico con l'*élite* politica.

⁴ L. CARLASSARE, *L'integrazione della rappresentanza: un obbligo per le Regioni*, in AA.VV., *La rappresentanza democratica nelle scelte elettorali delle Regioni*, a cura di L. Carlassare, A. Di Blasi, M. Giampieretti, Padova 2002, 3.

⁵ Negli Statuti delle Regioni ad autonomia differenziata, peraltro, la norma – sia pure con un'altra formula testuale – era già stata introdotta pochi mesi prima dalla l. cost. 31 gennaio 2001 n. 2.

⁶ Il riferimento è al caso della Basilicata, che con l.r. 19 gennaio 2010 n. 3 aveva regolato il proprio sistema di elezione, salvo vedersene impugnare le disposizioni qualificanti dalla Presidenza del Consiglio dei ministri, poiché le norme erano entrate in vigore prima che fosse stato approvato il nuovo Statuto regionale. Il giudizio, com'è noto, si è chiuso con la dichiarazione d'illegittimità delle norme della l.r. n. 3/2010 impuginate (Corte cost. 11 febbraio 2011 n. 45).

cercato di opporsi a talune scelte legislative regionali (quando le ha ritenute in contrasto con le proprie competenze o, forse, sembravano essersi spinte troppo oltre), chiedendo l'intervento della Corte costituzionale, senza peraltro ottenere un pronunciamento a proprio favore.

Ripercorrendo questi diciott'anni con gli occhi dell'appassionato di teatro, si ha l'impressione che, nel corso del tempo, sul legame tra elezioni regionali e democrazia paritaria sia stato scritto via via – mentre lo si recitava – uno spettacolo di tutto rispetto, per importanza della storia, numero di personaggi, intrecci e, come in ogni *pièce* di livello, colpi di scena. La trama, complessa, appare articolata in tre atti. Il primo copre la fase “pionieristica” e molto astratta del “federalismo elettorale”, caratterizzata da un incedere quasi impercettibile di un solo soggetto, la Valle d'Aosta, il cui sistema (minimale) di quote era comunque stato impugnato dal Governo: la sentenza della Corte costituzionale n. 49/2003, invece, l'aveva avallato.

È questo l'evento di rottura, che – assieme alla revisione dell'art. 51, co. 1, Cost., non completata all'atto della decisione – conduce alla seconda parte della storia, in cui molti personaggi (la maggior parte delle Regioni) iniziano ad agire, dandosi delle regole simili a quelle alla base della citata decisione della Consulta. Un personaggio (la Campania), tuttavia, vuole osare di più e propone una soluzione inedita, la “doppia preferenza di genere”: anche qui il Governo interviene per opporsi, ma il giudice delle leggi lo smentisce di nuovo (Corte cost. n. 4/2010).

Tale pronuncia conclude il secondo atto e dà inizio al terzo, tuttora in corso, nel quale si riconoscono almeno due livelli. Da una parte, qualche Regione, incoraggiata dal giudizio sulla legge campana, introduce *sponte sua* la doppia preferenza di genere (altre preferiscono mantenere la preferenza unica). Dall'altra, lo Stato detta nuove disposizioni di principio piuttosto dettagliate in materia elettorale regionale, prevedendo meccanismi di garanzia di presenza paritaria nelle candidature a seconda del sistema di elezione scelto dalla singola Regione (richiedendo, tra l'altro, lo stesso strumento della preferenza di genere, ove la legge elettorale regionale non contempli solo candidature “bloccate”). Questa previsione anticipa di fatto una più ampia competenza del legislatore nazionale sui principi in materia di sistema elettorale delle Regioni, che dovrebbe derivare da una più ampia riforma della Parte II della Costituzione: la riforma però viene respinta dal corpo elettorale.

La trama appena delineata, dunque, non è conclusa: è rimasto qualcosa “in sospeso”, senza che il finale sia stato determinato con precisione. Vale comunque la pena ripercorrere i tre atti nelle pagine che seguono, facendoli precedere da un prologo, che non ha certo i toni dell'avanspettacolo, visto il suo

finale drammatico: il riferimento è al primo tentativo statale di introdurre norme per promuovere una maggiore presenza femminile negli organi rappresentativi, Consigli regionali compresi. La sua vita brevissima – una sola elezione, per le Regioni ordinarie – è stata stroncata da un'altra sentenza del giudice delle leggi (Corte cost. n. 422/1995): essa, per anni, ha fatto sì che il sipario sulla democrazia paritaria a livello regionale (e non solo) restasse inesorabilmente chiuso.

2. Prologo: le misure statali prima dell'autonomia

La l. 17 febbraio 1968 n. 108 (*Norme per la elezione dei consigli regionali delle regioni a statuto normale*) non prevedeva disposizioni a favore della presenza delle donne nelle candidature al Consiglio regionale, perché potessero essere votate ed elette. Solo nel 1995, quando il Parlamento introdusse un nuovo sistema elettorale – l'80% dei seggi attribuiti con formula proporzionale (Hagenbach-Bischoff) sulla base di liste provinciali concorrenti, il 20% assegnato con sistema maggioritario in un cimento tra liste regionali – per determinare la composizione del Consiglio e il “candidato naturale” alla Presidenza della Giunta (il capolista della lista regionale più votata), si colse l'occasione per inserire una norma volta a un maggior equilibrio tra i generi nelle liste.

La l. 23 febbraio 1995 n. 43 (*Nuove norme per la elezione dei consigli delle regioni a statuto ordinario*) esplicitò, con riferimento alla lista regionale, che essa doveva comprendere «un numero di *candidate e candidati* non inferiore alla metà dei candidati da eleggere» nella quota maggioritaria (art. 1, co. 5: uno dei primi casi di forma complessa, doppia); l'art. 1, co. 6, poi, sancì che «[i]n 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». Si trattava dunque di un sistema di *quote*, di presenze massime di uno dei sessi (e, viceversa, di presenze minime dell'altro). La legge però non prevedeva sanzioni per le liste prive di equilibrio, né modificava l'art. 10 della l. n. 108/1968 sull'esame e sull'ammissione delle liste.

La l. n. 43/1995 arrivava dopo gli interventi con cui le Camere avevano dettato norme di democrazia paritaria per le elezioni comunali, provinciali e politiche, in occasione del cambio dei rispettivi sistemi elettorali. Con la l. 25 marzo 1993 n. 81 (*Norme per l'elezione diretta del sindaco, del presidente della provincia, del consiglio comunale e del consiglio provinciale*) si era previsto all'inizio

che nelle liste – a prescindere dalle dimensioni del comune – nessuno dei due sessi potesse «essere, di norma, rappresentato in misura superiore ai due terzi» (artt. 5, co. 2, e 7, co. 1). Vista l’incapacità della disposizione di incidere per la sua relatività (dovuta alle parole «di norma»)⁷ e per la mancanza di sanzioni, nonché sulla base dei contenziosi sorti⁸, la l. 15 ottobre 1993 n. 415 aveva precisato (art. 2) che in lista ognuno dei due sessi doveva essere rappresentato al più in misura pari «ai due terzi dei consiglieri assegnati» a quel comune (per i comuni superiori; per quelli inferiori la quota saliva a tre quarti), a pena di riconsiliazione della lista⁹. La stessa strada era stata seguita, in vari modi, da alcune Regioni a statuto speciale: Trentino - Alto Adige¹⁰, Valle d’Aosta¹¹ e Friuli Venezia Giulia¹².

La l. 4 agosto 1993 n. 277 (*Nuove norme per l’elezione della Camera dei deputati*), definendo un sistema misto – 75% dei seggi assegnati con sistema maggioritario in collegi uninominali, 25% con sistema proporzionale in una competizione tra liste circoscrizionali “bloccate” – modificava l’art. 4, co. 2, n. 2 del d.P.R. n. 361/1957 (il Testo unico per l’elezione della Camera): «le liste recanti più di un nome»¹³ dovevano esser «formate da candidati e candidate, in ordine alternato». La riforma della legge elettorale non conteneva norme per rendere cogente l’alternanza di genere: in un secondo tempo, il d.P.R. 5 gennaio 1994 n. 14 (ossia il regolamento di attuazione della l. n. 277/1993), all’art. 4, co. 2, aveva previsto che l’Ufficio centrale circoscrizionale, in sede di vaglio delle candidature, delle liste e dei documenti allegati (*ex art. 22, d.P.R. n. 361/1957*), verificasse che «le liste recanti più di un nome

⁷ Sui problemi interpretativi legati all’espressione, che collocava la disposizione in uno scomodo guado tra la natura programmatica (di cui erano convinti i parlamentari e il Ministero dell’interno) e quella precettiva (privilegiata da Cons. Stato, ad. plen. 24 giugno 1993 n. 60 – in *Foro amm.*, 1996, 631 ss. – ma non seguita da certi giudici, cfr. Tar Calabria [Catanzaro] 14 luglio 1993 n. 620), v. A. PIZZORUSSO, E. ROSSI, *Le azioni positive in materia elettorale*, in AA.VV., *Donne in quota. È giusto riservare posti alle donne nel lavoro e nella politica?*, a cura di B. Beccalli, Milano 1999, 171 ss. V., per i dettagli sull’iter parlamentare, G. BRUNELLI, *L’alterazione del concetto di rappresentanza politica: leggi elettorali e «quote» riservate alle donne*, in *Dir. Soc.*, 1994, 545-593, spec. 573 ss.

⁸ V. la citata Tar Calabria [Catanzaro] n. 620/1993, riformata da Cons. Stato, V. sez. 15 febbraio 1994 n. 92; v. anche Tar Friuli-Venezia Giulia 8 luglio 1993 n. 384, riformata da Cons. Stato, V. sez., 15 febbraio 1994 n. 91.

⁹ Spettava alla Commissione elettorale mandamentale verificare che nelle liste dei candidati nessuno dei due sessi fosse rappresentato in misura superiore ai due terzi dei consiglieri assegnati al comune; in caso di esito negativo, i delegati di lista venivano invitati a ripristinare il rapporto entro le ventiquattro ore successive (art. 33, co. 1, lett. *d-bis*).

¹⁰ L.r. 30 novembre 1994 n. 3 (contenuto poi recepito dal testo unico di cui al d.P.G.r. 13 gennaio 1995 n. 1/L): agli artt. 18, 19 e 20 si prevedeva che nessun sesso potesse essere rappresentato per oltre i tre quarti dei consiglieri assegnati a quel comune (o, in provincia di Bolzano, del numero massimo di candidati inseribili in lista).

¹¹ L.r. 9 febbraio 1995 n. 4: l’art. 32 richiedeva che nelle liste dei candidati fossero rappresentati «entrambi i sessi», dunque bastava anche un solo rappresentante per ciascuno di essi.

¹² L.r. 9 marzo 1995 n. 14: per i comuni sopra i 5mila abitanti nessun sesso poteva essere rappresentato «in misura superiore ai due terzi dei Consiglieri assegnati» (art. 6, co. 1), mentre per quelli sino a quella dimensione valeva quanto previsto dalla l. n. 81/1993 per i comuni inferiori, dunque, si applicava la quota dei tre quarti.

¹³ Potevano essere fino a 4, ossia fino a un terzo dei seggi proporzionali assegnati alla circoscrizione.

[fossero] formate da candidati di entrambi i sessi elencati in ordine alternato», invitando nel caso «i delegati di lista a ripristinare detta alternanza» entro le ore 12 del giorno successivo alla comunicazione ai delegati stessi; ove non avessero provveduto loro, toccava allo stesso Ufficio «modificare, ferma l'indicazione alternata già eventualmente contenuta nella lista, l'ordine di presentazione dei candidati» e, se necessario, «cancellare l'ultimo o gli ultimi»¹⁴.

A confronto delle norme dettate nel 1993, la disciplina per le elezioni regionali risultava più blanda: era meno paritaria rispetto a quanto previsto per la quota proporzionale della Camera, per l'assenza dell'obbligo di alternare, finché era possibile, i candidati in base al loro genere¹⁵; era meno cogente rispetto ai congegni pensati per Camera e Comuni, prevedendo questi ultimi sanzioni o (alla Camera) l'intervento diretto degli organi di controllo sulle candidature¹⁶, mentre si è già detto che la l. n. 43/1995 non prevedeva reazioni dell'ordinamento per il mancato rispetto delle quote di genere (né si poteva applicare in via analogica l'art. 10 della l. n. 108/1968 sull'esclusione delle liste, essendo da considerare eccezionali i casi di esclusione dalla competizione elettorale).

Parte della dottrina¹⁷ era però perplessa di fronte a interventi che applicavano le azioni positive alla rappresentanza politica, al di fuori dell'area dei rapporti di lavoro (in cui in Italia erano già in uso).

¹⁴ L'introduzione della norma sull'esame in sede di Ufficio circoscrizionale era arrivata "in zona Cesarini" a regolamento già emesso, con d.P.R. 12 febbraio 1994 n. 104. Altrettanto travagliata la sorte dell'art. 2 dello stesso d.P.R. n. 104/1994: il testo originale («Qualora una lista sia stata formata da candidati e da candidate, i medesimi devono essere elencati in ordine alternato sia sul manifesto contenente le liste dei candidati della circoscrizione che sulle schede di votazione») era mutato due volte in pochi giorni, prima con un avviso di rettifica in *Gazzetta Ufficiale* il 21 gennaio («Nelle liste formate da candidati di entrambi i sessi l'alternanza tra i medesimi deve essere riportata sia sul manifesto contenente la lista dei candidati della circoscrizione, che sulle schede di votazione»), poi col citato d.P.R. n. 104/1994 («Le liste recanti più di un nome sono formate da candidati di entrambi i sessi elencati nello stesso ordine alternato, sia sul manifesto contenente la lista dei candidati della circoscrizione, sia sulle schede di votazione»). Si è ripresa l'esatta formula della legge, forse perché espressioni quali «Qualora una lista sia stata formata da candidati e da candidate» o «Nelle liste formate da candidati di entrambi i sessi» sembravano consentire la presentazione di liste monogenere.

¹⁵ Era possibile che alle candidature femminili fossero attribuite le ultime posizioni della lista. Ciò aveva importanza specie per il "listino" regionale: se il Presidente avesse ottenuto oltre il 50% dei voti, solo la prima metà della lista regionale sarebbe entrata in Consiglio. Cfr. A. PIZZORUSSO, E. ROSSI, *Le azioni positive*, cit., 174 e, *ex multis* di recente, A. FALCONE, *Partecipazione politica e riequilibrio di genere nelle assemblee elettive e negli organi di governo: legislazione e giurisprudenza costituzionale nell'ordinamento italiano*, in *www.rivistaaic.it*, 1/2016, 3.

¹⁶ Tuttavia, già nel corso dei lavori parlamentari della l. n. 81/1993 il deputato dei Verdi Francesco Giuliari, nel proporre un emendamento alternativo a quello della collega Pds Alfonsina Rinaldi (che prevedeva in ciascuna lista la rappresentazione di un sesso al massimo per il 60%) e affine al testo poi introdotto con la l. n. 415/1993 («Ciascun sesso non può superare il limite dei tre quarti dei consiglieri da eleggere») aveva precisato che quest'ultima formulazione serviva a non impedire «la presentazione di liste composte da soli uomini o da sole donne», consentendo di fatto di presentare «liste composte solo da uomini o solo da donne, limitata però al numero minimo di consiglieri da eleggere» (A.P., Camera dei deputati – XI legislatura, sed. 13 gennaio 1993, n. 115 – resoconto stenografico, 8557). Come si vede, già in ambito parlamentare era emersa la "scappatoia" alla soluzione normativa adottata in seguito.

¹⁷ Soprattutto G. BRUNELLI, *L'alterazione del concetto di rappresentanza politica*, cit. Si noti che il contributo era precedente rispetto alla l. n. 43/1995, ma le riflessioni ivi contenute potevano adattarsi anche a questa.

Tali misure di «diritto diseguale»¹⁸, impiegate per perseguire l'eguaglianza sostanziale rimuovendo gli ostacoli alla piena partecipazione all'organizzazione politica del Paese, avrebbero ingerito in modo inaccettabile nella "democrazia interna" ai partiti, dovendo questi restare liberi – anche di determinare le candidature – *ex art. 49 Cost.*¹⁹; sarebbero poi entrate in collisione con la natura strettamente formale della parità di accesso alle cariche pubbliche, risultante dal combinato disposto tra art. 51 e art. 3, co. 1, Cost.²⁰ e avrebbero messo in crisi il concetto (unificante, non basato su istanze particolari) di rappresentanza politica, ereditato dall'epoca liberale ed evolutosi in seguito.

La Corte costituzionale, mesi dopo le elezioni regionali che il 23 aprile 1995 avevano "inaugurato" il sistema elettorale misto e le quote per le liste, cassò le norme citate. Per la sentenza 6-12 settembre 1995 n. 422²¹, la lettura sistematica degli artt. 3, co. 1, e 51 Cost. doveva far ritenere giuridicamente irrilevante il sesso per accedere alle cariche elettive, secondo un'interpretazione letterale dei testi. L'appartenenza a uno o all'altro sesso non poteva essere requisito di eleggibilità, ma – per la Corte – neanche di "candidabilità": questa era solo «la condizione pregiudiziale e necessaria per poter essere eletti, per beneficiare quindi in concreto del diritto di elettorato passivo».

Per il giudice delle leggi, essendo chiaro il fine di «assicurare alle donne una riserva di posti nelle liste dei candidati» per favorire il riequilibrio della rappresentanza dei sessi nelle assemblee, non era accettabile l'impiego di un'azione positiva, volutamente diseguale, per «incidere direttamente sul contenuto stesso» dei diritti fondamentali, «rigorosamente garantiti in egual misura a tutti i cittadini», come l'elettorato passivo assicurato dall'art. 51 Cost. secondo un canone di «assoluta parità». Né, sempre per la Consulta, le misure erano in linea con l'art. 3, co. 2, Cost.: invece che rimuovere gli ostacoli alla partecipazione politica delle donne, miravano ad «attribuire loro direttamente» l'esito elettorale, una «tutela preferenziale in base al sesso» esclusa *ex art. 51 Cost.*²².

¹⁸ L'espressione, utilizzata pure da altri, è chiaramente debitrice di A. D'ALOIA, *Eguaglianza sostanziale e diritto diseguale. Contributo allo studio delle azioni positive nella prospettiva costituzionale*, Padova 2002, spec. 359 ss.

¹⁹ Ciò in base anche a una lettura letterale di Corte cost. n. 203/1975.

²⁰ Erano di quell'idea, sulla base del testo costituzionale allora vigente, F. LANCHESTER, *Voto (diritto di) (dir. pubbl.)*, in *Enc. dir.*, XLVI (1993) e, già prima, ID., *Rappresentanza, responsabilità e tecniche di espressione del suffragio. Nuovi saggi sulle votazioni*, Roma 1990, 91 ss. (in ossequio soprattutto al principio di eguaglianza del voto), nonché – pur riconoscendo la legittimità delle azioni positive come eccezioni di eguaglianza sostanziale rispetto alla regola dell'eguaglianza formale – M. AINIS, *Azioni positive e principio d'eguaglianza*, in *Giur. cost.*, 1992, 582-608.

²¹ Il giudizio di legittimità costituzionale aveva tratto origine dall'impugnazione delle elezioni comunali di Baranello (Cb), avendo lamentato un cittadino elettore la violazione delle quote introdotte dalla l. n. 81/1993 (nella sua prima versione): la decisione di sollevare la questione, in seconde cure, era stata del Consiglio di Stato.

²² Cfr. E. PALICI DI SUNI PRAT, *Le ragioni delle donne e le donne nelle Regioni*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, 2001, 605-620, spec. 614: l'Autrice nota che, con la sentenza n. 422/1995, la Corte costituzionale «ha ritenuto incostituzionali, di

La Corte colpì le quote per le elezioni comunali, ma mediante l'illegittimità conseguenziale – *ex art. 27, l. n. 87/1953* – dichiarò incostituzionali pure gli altri congegni di democrazia paritaria, ritenuti «irrimediabilmente in contrasto con i principi che regolano la rappresentanza politica» in un sistema di democrazia pluralistica. Per la Consulta erano accettabili se adottati per scelta dai partiti, dopo un'adeguata «azione di crescita culturale» per far riconoscere alle forze politiche la necessità indifferibile di «perseguire l'effettiva presenza paritaria delle donne nella vita pubblica», ma non se imposti dallo Stato, incidendo sul principio *ex art. 51 Cost.* Il giudice delle leggi eliminò tutte le norme analoghe (anche delle Regioni a statuto speciale) «per la sostanziale identità dei contenuti normativi», onde non lasciare «spazi di incostituzionalità [...] in materia quale quella elettorale».

Parte della dottrina aveva accolto con favore la sentenza²³, ma certi autori avevano segnalato i passaggi più critici: sull'inderogabilità dell'eguaglianza formale ove siano in questione i contenuti concreti di un diritto fondamentale di alcuni cittadini (riservando un ruolo ancillare all'eguaglianza sostanziale)²⁴ o sull'incompatibilità della presenza minima necessaria di candidati di un genere rispetto all'*art. 51 Cost.* anche quando il sistema elettorale conservava – con l'espressione della preferenza – margini di scelta per l'elettore, senza predeterminare il risultato elettorale (né attribuire direttamente seggi alle donne)²⁵. Sorse così il sospetto che, sebbene oggetto del giudizio fossero le norme per le elezioni comunali, la Corte volesse rimuovere l'alternanza di genere (non indubbiata) nella lista “bloccata” alla Camera: per far scattare l'illegittimità conseguenziale, avrebbe dovuto “appesantire” la mano pure su meccanismi meno incisivi²⁶. In ogni caso, i toni *tranchant* della sentenza n. 422/1995 chiusero bruscamente il sipario sui progetti di inserire congegni di democrazia

per sé, tutte le azioni positive in quanto tali, riconoscendo l'ammissibilità delle sole misure di eguaglianza sostanziale, adottate in base all'enunciato contenuto nel secondo comma dell'*art. 3* della Costituzione»: ogni misura che (prescindendo dall'etichetta di “azioni positive”) fosse andata oltre la mera rimozione di ostacoli al conseguimento di risultati, ma avesse attribuito direttamente questi ultimi (compreso il posto di lavoro altrimenti non ottenibile) si sarebbe posta contro l'*art. 3*, con riguardo tanto al primo comma, quanto al secondo.

²³ V. soprattutto G. BRUNELLI, *Elettorato attivo e passivo (e applicazione estesa dell'illegittimità conseguenziale) in due recenti pronunce costituzionali*, in *Giur. cost.*, 1995, 3272-3283.

²⁴ G. CINANNI, *Leggi elettorali e azioni positive in favore delle donne*, in *Giur. cost.*, 1995, 3283-3293. L'Autore puntava sul *vulnus* alla rappresentanza politica recato da disposizioni dettate non a tutela di una minoranza omogenea, ma di una maggioranza (numerica) disomogenea, non in grado di esprimere un'identità collettiva.

²⁵ U. DE SIERVO, *La mano pesante della Corte sulle «quote» nelle liste elettorali*, in *Giur. cost.*, 1995, 3268-3272.

²⁶ A. D'ALOIA, *Le «quote» elettorali in favore delle donne: il «nuovo» contesto costituzionale e il «precedente» n. 422 del 1995*, in AA.VV., *La parità dei sessi nella rappresentanza politica*, a cura di R. Bin, G. Brunelli, A. Pugiotto, P. Veronesi, Torino 2003, 53. Per considerazioni più ampie, anche e soprattutto di carattere teorico a partire da quella pronuncia, v. ID., *Eguaglianza sostanziale e diritto diseguale*, cit., 391 ss.

paritaria nelle leggi elettorali, comprese quelle valide per il livello di governo regionale: l'intervallo silenzioso, prima dell'inizio ufficiale del copione che qui si ripercorre, sarebbe durato a lungo²⁷.

3. Atto I: i timidi albori del "federalismo elettorale"

Per ricominciare a parlare di misure di (ri)equilibrio della rappresentanza nelle elezioni regionali, si dovette attendere prima il getto delle fondamenta del "federalismo elettorale", con l. cost. n. 1/1999, poi le riforme costituzionali del 2001. Tali interventi, per quanto interessa qui, risultano collegati tra loro: le ll. costt. nn. 2 e 3/2001, infatti, hanno portato a termine in tempi ravvicinati ciò che non era riuscito con la revisione costituzionale di due anni prima.

In quella sede, alcuni emendamenti di varie forze politiche avevano mirato a inserire nell'art. 122 Cost. il comma «La legge regionale promuove l'equilibrio della rappresentanza elettiva tra i sessi», con l'intenzione di introdurre il principio del riequilibrio in Costituzione in materia elettorale, per evitare nuovi pronunciamenti negativi del giudice delle leggi. Il testo, peraltro, ricalcava la formula elaborata – con riguardo innanzitutto al Parlamento – in seno alla Commissione bicamerale per le riforme costituzionali: il dibattito sul punto era stato ampio e intenso, ma si era risolto in un nulla di fatto per il venir meno delle condizioni politiche per approvare la riforma²⁸.

Nemmeno il nuovo tentativo di far entrare in Costituzione l'obiettivo della democrazia paritaria attraverso la futura l. cost. n. 1/1999 riuscì. Nonostante il parere favorevole del Governo, gli emendamenti che avrebbero dovuto recepire il lavoro della Bicamerale furono tutti respinti a larga maggioranza: la più parte dei parlamentari riteneva che la "via maestra" per accogliere in Costituzione il riequilibrio di genere della rappresentanza elettiva fosse la riforma dell'art. 51, cui era dedicato un disegno di legge allora in discussione; l'articolo, tuttavia, fu cambiato solo nella XIV legislatura.

Ciò che non si era riusciti a far entrare dalla porta principale, si introdusse in modo in parte inatteso mediante la l. cost. 31 gennaio 2001 n. 2, che estese alle Regioni a Statuto speciale l'elezione

²⁷ Eppure non si spensero gli sforzi per trovare una soluzione: A. D'ALOIA, *Eguaglianza sostanziale e diritto diseguale*, cit., 372 ss., parla di «altre strade rispetto a quelle rese impercorribili dalla censura della Corte», dalle norme sui partiti (col 5% delle risorse ricevute da destinare alla partecipazione delle donne) ai progetti di riforma costituzionale.

²⁸ Una breve analisi dei lavori della Bicamerale, circa il punto che interessa, sta in A. PIZZORUSSO, E. ROSSI, *Le azioni positive*, cit., 183-185. Il tema, tuttavia, merita di essere approfondito ulteriormente in un lavoro successivo.

diretta del Presidente. Nelle parti in cui, per ciascuna Regione (prima la Sicilia, poi le altre), si interveniva sulla legge regionale rinforzata con cui il Consiglio stabiliva la forma di governo e i modi di eleggere gli organi, fu inserito il periodo: «Al fine di conseguire l'equilibrio della rappresentanza dei sessi, la medesima legge promuove condizioni di parità per l'accesso alle consultazioni elettorali». L'intervento non fu accolto in pieno dal Parlamento²⁹ e da esponenti della dottrina³⁰, ma indusse le Camere, dopo la prima lettura conforme sulla futura l. cost. n. 2/2001, a introdurre una norma simile nel progetto della più ampia riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione, per evitare che i congegni di democrazia paritaria si applicassero alle sole Regioni "speciali".

La l. cost. n. 3/2001 introdusse il nuovo co. 7 dell'art. 117: «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». La nuova disposizione – la cui struttura appariva come una crasi tra l'art. 3, co. 2, e l'art. 51, co. 1 – non puntava a preconstituire un risultato (assicurando seggi all'uno o all'altro genere): da una parte si mirava (anche legittimando le quote) ad «assicurare alle donne la stessa possibilità di accedere, non di vincere»³¹; dall'altra il dibattito parlamentare chiariva che accanto alle quote erano configurabili altri strumenti in grado di promuovere la parità di accesso tra uomini e donne alle cariche elettive, a partire da un maggior spazio sui mezzi di comunicazione per il genere svantaggiato, o da penalizzazioni economiche per le forze politiche non rispettose degli equilibri.

²⁹ Accanto alle resistenze parlamentari che lamentavano il carattere «offensivo» della riforma nei confronti delle donne (per il suo carattere solo quantitativo) e i rischi di distorsione della rappresentanza politica, risulta esemplare quella di Domenico Nania (An). Lamentando che la norma sarebbe passata dal «favorire la partecipazione delle donne alla politica» a «garantire una quota di elette nelle assemblee», il deputato sostenne che l'emendamento avrebbe bloccato «il processo di rinnovamento della Sicilia», «obbligando» l'assemblea regionale «a lasciare in piedi il sistema proporzionale»: diede per scontato che i partiti siciliani non avrebbero accettato di inserire donne in un «listino bloccato» in base a «una norma che obbliga a tenere conto nella formazione delle liste – ma non precisa di quelle proporzionali – dell'elemento femminile». (A.P., Camera dei Deputati – XIII legislatura, sed. 13 ottobre 1999, n. 602 – resoconto stenografico, 108-109).

³⁰ V. G. CHIARA, *La "pari opportunità" elettorale dei sessi nella riforma degli statuti regionali speciali*, in *Giur. cost.*, 2001, 839 ss. Questi ha attribuito alle norme una natura ambigua, tra il programmatico (nulla stabiliscono sulle modalità di candidatura o su azioni positive) e la creazione di «un vero dovere giuridico di uniformarsi» per i legislatori regionali; le stesse appaiono un difficile compromesso tra il canone di uguaglianza formale (che ritiene il genere indifferente rispetto all'elettorato attivo e passivo, *ex artt.* 3, co. 1, 48 e 51, co. 1, Cost.) e il proposito di riequilibrare la rappresentanza, dando rilievo e prevalenza al genere. Per l'Autore non si può rinunciare alla «prospettiva generale ed egualitaria» della rappresentanza politica: donne e uomini non si possono considerare gruppi omogenei e portatori di istanze unitarie (né, per Chiara, si potrebbe parlare di azioni positive, mancando una reale attenzione alle singole situazioni di svantaggio e rischiando di menomare troppo le garanzie al diritto di voto e la sua eguaglianza).

³¹ Così la deputata del Pdc Rosanna Moroni (A.P., Camera dei Deputati – XIII legislatura, sed. 20 settembre 2000, n. 774 - resoconto stenografico, p. 29).

La dottrina si divise sugli effetti delle norme introdotte con la l. cost. n. 3/2001. Per alcuni il testo del nuovo art. 117, co. 7, non mutava di fatto la prevalenza del combinato disposto dell'art. 3, co. 1 e dell'art. 51, co. 1, Cost. sull'art. 3, co. 2, Cost., non rendendo legittimo ciò che nel 1995 era stato cassato³²; per altri, più attenti a un'interpretazione teleologica, l'intervento del legislatore conservava comunque senso (specie per la scelta di ribadire il principio di eguaglianza sostanziale, che in ambito politico-elettorale troverebbe corpo nell'affermazione della «parità di accesso tra donne e uomini alle cariche elettive») e sembrava consentire l'introduzione di congegni antidiscriminatori³³.

Anche tra questi, peraltro, sorsero dubbi legati sia alla differenza delle formule introdotte dalla l. cost. n. 2/2001 per le Regioni “speciali” e dalla l. cost. n. 3/2001 per le Regioni ordinarie³⁴, sia ai reali margini di intervento lasciati al legislatore regionale³⁵. Quanto al livello di cogenza delle nuove

³² Così R. ROMBOLI, *Premessa a Le modifiche al Titolo V della Costituzione*, in *Foro it.*, 2001, V, 185 ss. Su una posizione affine – anche nel ritenere superflua la “ribattuta” dell'art. 3, co. 2 Cost. – era A. MANGIA, *Rappresentanza «di genere» e «generalità» della rappresentanza*, in AA.VV., *La parità dei sessi*, cit., 91-92.

³³ *Ex plurimis*, v. E. PALICIDI SUNI PRAT, *Le ragioni delle donne*, cit.; C. FUSARO, *Le forme di governo regionali*, in AA.VV., *Commentario della Costituzione*, diretto da G. Branca, A. Pizzorusso (*Elezione diretta del Presidente della Giunta regionale e autonomia statutaria delle Regioni*), a cura di M. Carli, C. Fusaro, Bologna-Roma 2002, 126; F. BENELLI, *Art. 117, co. 2 ss*, in AA.VV., *Commentario breve alla Costituzione*, a cura di S. Bartole, R. Bin, Padova 2008, 1064; A. D'ALOIA, *Le «quote» elettorali*, cit., 58.

³⁴ V. A.M. POGGI, *Parità dei sessi e rappresentanza politica negli ordinamenti regionali*, in AA.VV., *La parità dei sessi*, cit., 135 ss.: per l'Autrice, sul piano letterale, l'innovazione della l. cost. n. 2/2001 (la promozione di «condizioni di parità» riferite «[al]l'accesso alle consultazioni elettorali», ossia la procedura che precede il voto e l'elezione) parrebbe meno ampia rispetto alla previsione dell'art. 117, co. 7, Cost. (che parla di promozione della «parità» di accesso, stavolta, «alle cariche elettive», un *posterius* rispetto all'elezione), come se i Consigli delle Regioni a statuto speciale dovessero creare solo i presupposti per la parità, mentre le Regioni ordinarie avessero il potere/dovere di legiferare «direttamente sulla parità nell'accesso e direttamente nell'accesso alle cariche elettive». Non si dimentichi però che l'art. 10 della l. cost. n. 3/2001 prevedeva l'applicazione delle norme del Titolo V alle Regioni a statuto speciale «nelle parti in cui prevedono forme di autonomia più ampie rispetto a quelle già attribuite»; in ogni caso, per la stessa Autrice (136), «la parità di genere non è terreno che consente differenziazioni legate alla specialità delle Regioni».

³⁵ Riteneva che l'art. 117, co. 7, Cost. fosse «tale da non rimettere in discussione la giurisprudenza della Corte», rispondendo solo alla logica del riequilibrio dei punti di partenza «senza alcuna garanzia di risultato e, dunque, senza alcuna incidenza sul diritto politico» L. CALIFANO, *Donne e rappresentanza politica: una riforma che riapre nuovi spazi*, in *Quad. cost.*, 2001, 140-142, spec. 141. In G. BRUNELLI, *Le “quote” riprendono quota? (A proposito di azioni positive in materia elettorale regionale)*, in *Le Regioni*, 2001, 541-543 si sosteneva che la formula generica dell'art. 117, co. 7, consentirebbe misure per rimediare alle discriminazioni (specie nella legislazione elettorale di contorno), ma non le quote, «misure positive “forti”» comunque in contrasto col principio di generalità della rappresentanza; la stessa Autrice però altrove – G. BRUNELLI, *Un “ombrello” costituzionale per le azioni positive elettorali*, in *Quad. cost.*, 2002, 615 ss. – sembrava concedere più spazio al legislatore, legittimando interventi più consistenti, compresi alcuni tipi di quote non troppo “invasive” (v. anche M. CARTABIA, *Il principio della parità tra uomini e donne nell'art. 117, 7° comma*, in AA.VV., *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo titolo V*, a cura di T. Groppi, M. Olivetti, Torino 2003, 133). La relativa chiarezza del nuovo disposto costituzionale ha indotto altri autori – A. DEFFENU, *La parità tra i sessi nella legislazione elettorale di alcuni paesi europei*, in *Dir. pubbl.*, 2001, 609 ss.; ID., *Art. 117, 7° comma*, in AA.VV., *Commentario alla Costituzione*, a cura di R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti, Torino 2006; par. 2.1; E. OLIVITO, *Azioni positive e rappresentanza femminile: problematiche generali e prospettive di rilancio*, in *Pol. dir.*, 2001, 250 ss.; C. FUSARO, *Le forme di governo regionali*, cit., 126; S. BARTOLE, R. BIN, G. FALCON, R. TOSI, *Diritto regionale. Dopo le riforme*, Bologna 2005, 95 ss. – a ritenere possibile l'impiego anche delle misure più “forti” nella fase delle candidature.

disposizioni costituzionali, è parsa più diffusa e più convincente (anche per l'assenza di espressioni quali «possono prevedere» o «favoriscono», che lascino immaginare una certa discrezionalità per il legislatore regionale) la tesi che dà valore precettivo alla norma espressa dall'art. 117, co. 7, Cost.³⁶.

In tale contesto, alcune Regioni hanno iniziato l'*iter* per approvare i loro nuovi Statuti o novellare quelli vigenti, secondo la procedura stabilita dal nuovo art. 123, co. 2 e 3, Cost. (modificato dalla l. cost. n. 1/1999): detta operazione – l'ha chiarito Corte cost. 7-11 febbraio 2011 n. 45, circa il caso della Basilicata³⁷ – doveva per forza precedere l'entrata in vigore dell'eventuale nuova legge elettorale regionale, per assicurare l'armonia tra forma di governo statutaria e sistema di elezione³⁸.

L'adeguamento degli Statuti è risultato lento per varie incertezze *in procedendo*, specie sulla possibilità di evitare la regola *simul stabunt simul cadent* posta dall'art. 126, co. 3, Cost. conservando l'elezione diretta del Presidente della Giunta; ha ribadito l'indissolubilità di quel binomio relativo alla forma di governo regionale, pronunciandosi sul nuovo Statuto calabrese impugnato dal Governo³⁹,

Da ricordare anche la posizione più radicale, in base alla quale il nuovo testo costituzionale esprimeva il dovere di assicurare a ciascun genere la metà dei posti in lista, per un trattamento di reale eguaglianza: L. CARLASSARE, *L'integrazione della rappresentanza*, cit., 43 ss.

³⁶ R. TOSI, *Le «leggi statutarie» delle Regioni ordinarie e speciali: problemi di competenza e di procedimento*, in AA.VV., *Le fonti di diritto regionale alla ricerca di una nuova identità*, a cura di A. Ruggeri, G. Silvestri, Milano 2001 (in seguito, peraltro, l'Autrice – R. TOSI, *Le «quote» o dell'eguaglianza apparente*, in AA.VV., *La parità dei sessi*, cit., 108 – avrebbe sottolineato come a suo dire sarebbe rimasta in capo al legislatore regionale «la scelta tra un ampio ventaglio di misure atte a promuovere le candidature femminili»); A.M. POGGI, *Parità dei sessi*, cit., p. 134; L. CALIFANO, *Azioni positive e rappresentanza politica dopo le riforme costituzionali*, in AA.VV., *Donne, politica e processi decisionali*, a cura di L. Califano, Torino 2004, 47; E. PALICI DI SUNI PRAT, *Tra parità e differenza. Dal voto alle donne alle quote elettorali*, Torino 2004, 214 ss. Evidenzia che l'istanza della democrazia paritaria «diventa chiaramente oggetto di un mandato legislativo obbligatorio, in quanto le leggi regionali [...] promuovono (quindi devono promuovere) l'accesso delle donne alle cariche elettorali» A. D'ALOIA, *Eguaglianza sostanziale e diritto diseguale*, cit., 441. Di riforma che «riconosc[e] implicitamente la legittimità costituzionale delle azioni positive in materia elettorale», rendendole disponibili sia alla legge statale sia a quella regionale parla ancora E. PALICI DI SUNI PRAT, *Le ragioni delle donne*, cit., 619.

³⁷ V. G. TARLI BARBIERI, *Ancora una sentenza della Corte costituzionale su una legge elettorale regionale intervenuta prima dello Statuto: la Corte "interpreta" i propri precedenti o li rettifica?*, in *Giur. cost.*, 2011, 633-644; A. RACCA, *La Corte costituzionale boccia la "distrazione" (non del tutto involontaria) della Regione Basilicata*, in *Giur. it.*, 2012, 36-40; G. FERRAIUOLO, *Sistema di elezione e dinamiche della forma di governo regionale*, in *www.federalismi.it*, n. 15/2012.

³⁸ La prassi vuole che si approvi un nuovo Statuto. In C. FUSARO, M. RUBECCHI, *Le nuove leggi elettorali e i nuovi Statuti*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 2005, 1010 si evidenzia però come, avendo la riforma dell'art. 123 Cost. reso possibile anche una modifica statutaria parziale, mantenendo in vigore le altre disposizioni approvate con legge statale – cfr. Corte cost. 20 giugno - 3 luglio 2002 n. 304 – il Consiglio regionale possa intervenire sulle sole disposizioni statutarie relative alla forma di governo; l'approvazione di un nuovo Statuto che – mero caso di scuola – non intervenisse sulla forma di governo non permetterebbe al legislatore regionale di intervenire in materia elettorale.

³⁹ Era tra l'altro stato indubbiato l'art. 33, nelle parti in cui prevedeva l'indicazione sulla scheda dei candidati alle cariche di Presidente e Vice Presidente della Giunta, la nomina del *ticket* da parte del Consiglio «sulla base dell'investitura popolare espressa dagli elettori» con approvazione della mozione sul programma di governo (la mancata nomina del Presidente e del Vice Presidente indicati dagli elettori avrebbe comportato lo scioglimento del Consiglio regionale) e il subentro del Vice Presidente in quasi tutti i casi in cui l'operatività del Presidente veniva meno (restando

Corte cost. 18 dicembre 2013 - 13 gennaio 2004 n. 2. Il Parlamento, stabilendo la regola del *simul-simul*, aveva cercato di «eliminare [...] la instabilità nella gestione politica delle Regioni e quindi di rafforzare il peso delle istituzioni regionali» attribuendo al (solo) Presidente direttamente eletto «forti e tipici poteri per la gestione unitaria dell'indirizzo politico e amministrativo della Regione», compreso il «potere di dimettersi facendo automaticamente sciogliere sia la Giunta che il Consiglio regionale»; ben poteva il legislatore regionale scegliere una diversa forma di governo, ma ove avesse optato – anche solo in sostanza, a dispetto delle forme – per l'elezione diretta del Presidente, non avrebbe potuto sottrarre a quest'ultimo certi poteri di produrre lo scioglimento del Consiglio, poiché eliminare il «potere presidenziale di fare eventualmente venir meno, tramite le proprie dimissioni, la permanenza in carica dello stesso Consiglio regionale, riduce radicalmente i suoi poteri di indirizzo».

Al di là del dibattito generato dal caso⁴⁰, per autorevole dottrina quella sentenza – che pure aveva comportato una riduzione dell'autonomia statutaria, perché lo Statuto non poteva «disciplinare direttamente la materia elettorale» e per la dichiarata impossibilità di derogare alla regola *simul stabunt simul cadent* – avrebbe avviato la «fase statuyente vera e propria»⁴¹, portando molti Consigli a intensificare l'opera per approvare gli Statuti in tempi relativamente brevi. Alla fine di agosto del 2004

previsto lo scioglimento automatico in caso di dimissioni del Presidente seguite alla mozione di sfiducia o al voto negativo sulla questione di sfiducia, di dimissioni della maggioranza dei consiglieri, nonché nei casi di mancata conferma, dimissioni, incompatibilità sopravvenuta, rimozione, decesso o impedimento permanente del Vice Presidente).

⁴⁰ Era critico verso la sentenza (specie per il suo modo di argomentare e per l'uso del parametro del rispetto dello spirito della Costituzione) M. OLIVETTI, *Requiem per l'autonomia statutaria delle regioni ordinarie*, in www.forumcostituzionale.it, 2004; v. pure M. VOLPI, *Quali autonomie statutarie dopo la sentenza della Corte costituzionale n. 2 del 2004?*, in www.federalismi.it, n. 4/2004. Definiva le critiche «sbagliate, spesso dettate da ragioni esterne alla logica del giudizio, tutte ripiegate invece su ragionamenti di politica istituzionale» R. BIN, *Un passo avanti verso i nuovi Statuti regionali*, in *Le Regioni*, 2004, 909-919; favorevole alla decisione era anche S. CECCANTI, *La sentenza sullo Statuto Calabria: chiara, convincente, federalista*, in www.forumcostituzionale.it, 2004. La soluzione adottata dalla Calabria era già stata vista con perplessità da G. GUZZETTA, *Dubbi di legittimità sulla forma di governo regionale alla luce del neoapprovato Statuto calabrese*, in www.forumcostituzionale.it, 2003 (si v. anche il confronto che, a partire da quel contributo, si è sviluppato sulla stessa rivista, a partire da M. VOLPI, *Sulla legittimità dello Statuto calabrese in tema di forma di governo, ovvero in difesa del "formalismo" dei giuristi*, in forumcostituzionale.it, 2003, cui hanno fatto seguito le controrepliche dei due Autori). Sulla sentenza v. anche L. CARLASSARE, *La sent. n. 2 del 2004 tra forma di governo e forma di stato*, in www.forumcostituzionale.it, 2004 e i contributi pubblicati su *Le istituzioni del federalismo*, 2-3/2004, 343 ss. (S. GAMBINO, *La forma di governo regionale (fra "chiusure" del giudice costituzionale, "incertezze" degli statuenti regionali e "serrato" confronto nella dottrina)*; A. RUGGERI, *Autonomia statutaria e forma di governo regionale: i "paletti" della Consulta (e una riflessione finale)*; M. VOLPI, *Forma di governo: quel che resta dell'autonomia statutaria regionale*; M. CARLI, *Una strada sbagliata per limitare l'applicabilità della regola del simul-simul*; R. BIN, *Autonomia statutaria e "spirito della Costituzione"*; M. OLIVETTI, *La forma di governo regionale dopo la sentenza n. 2 del 2004*; E. BALBONI, *Quel che resta dell'autonomia statutaria dopo il "caso Calabria"*).

⁴¹ R. BIN, *La nuova stagione statutaria delle Regioni*, in www.issirfa.cnr.it, 2004.

(data che ricade nell'atto II della vicenda qui ripercorsa), solo lo statuto della Puglia, datato 12 maggio 2004, era in vigore; gli altri erano a uno stadio antecedente di elaborazione e discussione⁴².

Se le leggi elettorali delle Regioni ordinarie si son fatte attendere, non stupisce che il primo tentativo – solitario e un po' timido – sia stato fatto da una Regione ad autonomia differenziata: il suo Statuto era già stato modificato dalla l. cost. n. 2/2001. La Valle d'Aosta con la l.r. 13 novembre 2002 n. 21 modificò alcune norme della propria legge elettorale (l.r. 12 gennaio 1993 n. 3). L'art. 2 inserì nella l.r. n. 3/1993 un art. 3-*bis* (rubricato «Condizioni di parità fra i sessi»), che, riferendosi all'art. 15, co. 2 dello Statuto speciale (nel testo vigente dopo la l. cost. n. 2/2001), disponeva: «[...] la Regione promuove l'equilibrio della rappresentanza tra i sessi e condizioni di parità per l'accesso alle consultazioni elettorali» e, al co. 2, «Ogni lista di candidati all'elezione del Consiglio regionale deve prevedere la presenza di candidati di entrambi i sessi». Il nuovo art. 9 della l.r. n. 3/1993 (modificato dall'art. 7 della l.r. n. 21/2002) prevedeva che l'Ufficio elettorale regionale verificasse in ogni lista la presenza di «candidati di entrambi i sessi», dichiarando invalide le liste non rispettose del requisito.

Queste disposizioni furono impugnate dal Governo: esso – dopo aver tentato di derubricare l'art. 15, co. 2, dello Statuto a norma «con enunciazione [...] di natura programmatica» – le riteneva in violazione degli artt. 3, co. 1 e 51, co. 1 Cost., lamentando una limitazione del diritto di elettorato passivo e richiamando espressamente gli argomenti della sentenza della Corte n. 422/1995. Ciò benché fossero frattanto intervenute le riforme del 2001 (non ritenute in grado di cambiare la cornice costituzionale di riferimento) e, come ammesso dal ricorrente, qui si chiedesse solo «una presenza minima quale che sia, anche di un solo candidato, di uno dei due sessi», elemento che però per la difesa erariale rispetto a un sistema di quote non aveva introdotto «nessuna differenza sostanziale». La Regione insisteva sulla portata delle ultime riforme costituzionali (inclusa la l. cost. n. 2/2001, intervenuta pure sullo Statuto valdostano, attuato dalla legge regionale *sub iudice*), che avrebbero formalizzato l'obbligo per le Regioni di promuovere la parità di accesso alle cariche elettive, per non dire del processo di modifica dell'art. 51 Cost. (di cui si parlerà più in là), non concluso ma «in stadio avanzato», dunque se ne sarebbe dovuto tenere conto nell'esame delle disposizioni.

⁴² L'attento lavoro di ricostruzione di R. BIN, *La nuova stagione statutaria*, cit., mostra che, al 31 agosto 2004, lo statuto della Toscana era *sub iudice*, in attesa del giudizio della Consulta sull'impugnazione della Presidenza del Consiglio (sarebbe arrivato con Corte cost. n. 372/2004); gli statuti di Calabria (nella seconda versione), Lazio e Umbria (quest'ultimo impugnato dal Governo) avevano ricevuto la seconda approvazione e attendevano la promulgazione; quelli di Abruzzo, Emilia-Romagna, Liguria, Marche e Piemonte erano stati approvati la prima volta; per Basilicata, Campania e Veneto c'era un testo licenziato dalla Commissione *ad hoc*; in Lombardia e Molise lo stadio era ancora meno evoluto.

La questione fu decisa con la sentenza 10-13 febbraio 2003 n. 49 e ritenuta infondata. Lungi dal configurare «l'appartenenza all'uno o all'altro sesso come requisito ulteriore di eleggibilità, e nemmeno di “candidabilità”» (la sanzione dell'invalidità colpiva le liste e i loro presentatori, non chi era candidat*), per il giudice delle leggi quella introdotta in Valle d'Aosta non era neanche una misura di diseguaglianza volta a favorire i membri di un gruppo svantaggiato (come aveva ragionato la Corte nel 1995), dunque il diritto fondamentale a essere eletti era condizionato ai «soli ed eguali requisiti prescritti» per i cittadini di entrambi i sessi, senza alcuna incisione da parte delle disposizioni in esame: già qui le affermazioni appaiono come un superamento parziale di Corte cost. n. 422/1995.

Nemmeno si era di fronte a una potenziale lesione di un (inesistente) “diritto a essere candidati”:
la determinazione delle candidature restava di pertinenza delle sole forze politiche (e dei candidati) e la disposizione non incideva su «alcun metodo “concorsoale”» di scelta dei candidati⁴³, ma vincolava solo partiti e gruppi politici – nella fase precedente la competizione elettorale – alla presentazione di liste non monogenere. La fase delle elezioni, invece, non veniva affatto influenzata dalle disposizioni sulla presenza minima dei generi; la scelta degli elettori non era condizionata dal sesso dei candidati, cosa che valeva ancor di più in una competizione come quella in cui era prevista l'espressione della preferenza. Per la Corte poi non c'era violazione dell'art. 3, co. 1, poiché non venivano introdotte «differenziazioni in relazione al sesso dei candidati o degli aspiranti alla candidatura» (grazie alla formula generica «presenza di candidati di entrambi i sessi» e all'assenza di differenze di trattamento basate sul sesso di chi era candidat*), così come non si ledeva il carattere unitario della rappresentanza elettiva del Consiglio regionale: non si costituiva «alcuna relazione giuridicamente rilevante fra gli elettori, dell'uno e dell'altro sesso e gli eletti dello stesso sesso»: uomini e donne eletti, dunque, continuavano a rappresentare tutti gli elettori, uomini e donne.

La Consulta, poi, dedicava spazio ai mutamenti del quadro costituzionale in termini di «libertà dei partiti e dei gruppi che presentano le liste», rispetto al precedente del 1995: il riferimento era alle ll. costt. nn. 2/2001 e 3/2001 e alle loro disposizioni sulla parità di accesso per i sessi alle elezioni. Le novelle – unitamente a uno sguardo a norme straniere e a fonti internazionali efficaci per l'Italia⁴⁴ –

⁴³ È appena il caso di notare che l'eventuale procedura “interna” di selezione dei candidati di natura concorsoale, di cui le elezioni primarie rappresentano l'esempio più noto, non avrebbe comunque generato un diritto alla candidatura, su cui le disposizioni indubbiamente avrebbero potuto incidere.

⁴⁴ Il riferimento è, innanzitutto, all'art. 23, par. 2 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, adottata a Nizza il 7 dicembre 2000: «Il principio della parità non osta al mantenimento o all'adozione di misure che prevedano vantaggi specifici a favore del sesso sottorappresentato». Al di là dell'ambito europeo, va considerata soprattutto la

rafforzavano una convinzione, già espressa dal giudice delle leggi: il conseguimento di una “parità effettiva” fra uomini e donne pure nell’accesso alla rappresentanza elettiva era «positivamente apprezzabile dal punto di vista costituzionale», specie avendo a mente lo «squilibrio di fatto [...] nella presenza dei due sessi nelle assemblee rappresentative, a sfavore delle donne» che perdura(va), come lacerto del passato e frutto «di ben noti ostacoli di ordine economico, sociale e di costume» in grado di impedire alle donne l’effettiva partecipazione all’organizzazione politica del Paese.

In questo senso, la Corte mostrò di compiere un limitato, seminascosto, ma significativo *revirement*. Dopo aver ricordato il proprio auspicio, formulato all’interno della propria sentenza n. 422/1995, circa l’adozione libera e volontaria da parte dei partiti di misure volte al riequilibrio della presenza dei generi nelle cariche rappresentative, il giudice delle leggi dovette ammettere che gli stessi partiti, fino a quel momento, erano stati poco propensi a tradurre scelte scritte negli statuti «spontaneamente in atto con regole di autodisciplina previste ed effettivamente seguite».

L’affermazione, pur racchiusa tra parentesi e coi toni di un *obiter dictum*, apparve ricca di conseguenze: riconosciuto che le disposizioni valdostane impugnate operavano sullo stesso terreno di ciò che ci si aspettava dai partiti, la sentenza ammetteva che il vincolo di legge che portava agli stessi risultati «si giustifica[va] pienamente alla luce della finalità promozionale oggi espressamente prevista dalla norma statutaria». Ciò anche in considerazione, secondo uno sguardo oggettivo, dello scarso potere incisivo della disposizione: essa impediva solo a partiti e gruppi politici di escludere *in toto* uno dei due generi dalle candidature, una lettura *minimal* e strettamente antidiscriminatoria della promozione di «condizioni di parità per l’accesso alle consultazioni elettorali» prescritta dallo Statuto.

Convenzione sull’eliminazione di ogni forma di discriminazione nei confronti della donna (1979, ratificata dall’Italia il 10 giugno 1985), di cui rilevano varie disposizioni: in particolare, v. l’art. 3 («Gli Stati parte prendono in ogni campo, ed in particolare nei campi politico, sociale, economico e culturale, ogni misura adeguata, incluse le disposizioni legislative, al fine di assicurare il pieno sviluppo ed il progresso delle donne, e garantire loro, su una base di piena parità con gli uomini, l’esercizio e il godimento dei diritti dell’uomo e delle libertà fondamentali»), l’art. 4, par. 1 («L’adozione, da parte degli Stati, di misure temporanee speciali, tendenti ad accelerare il processo di instaurazione di fatto dell’eguaglianza tra gli uomini e le donne non è considerato atto discriminatorio, secondo la definizione della presente Convenzione, ma non deve assolutamente dar luogo al permanere di norme ineguali o distinte; suddette misure devono essere abrogate non appena gli obiettivi in materia di uguaglianza, di opportunità e di trattamento, siano raggiunti») e l’art. 7 («Gli Stati parte prendono ogni misura adeguata ad eliminare la discriminazione nei confronti delle donne nella vita politica e pubblica del Paese e, in particolare, assicurano loro, in condizioni di parità con gli uomini, il diritto: a) di votare in tutte le elezioni ed in tutti i referendum pubblici e di essere eleggibili in tutti gli organi pubblicamente eletti; b) di prendere parte all’elaborazione della politica dello Stato ed alla sua esecuzione, di occupare gli impieghi pubblici e di esercitare tutte le funzioni pubbliche ad ogni livello di governo [...]).».

La sentenza n. 49/2003 segnò una sconfitta per il Governo allora in carica (vari autori ne avrebbero stigmatizzato l'atteggiamento ambiguo verso le Regioni, favorevole a parole all'autonomia, ma pronto a impugnare ogni norma regionale intenzionata a tradurre in concreto tale autonomia)⁴⁵, marcò una presa di distanza consistente rispetto al punto di vista adottato in Corte cost. n. 422/1995, con un *overruling* significativo, non dichiarato ma piuttosto vistoso⁴⁶. Da una parte, il giudice delle leggi non riconosceva alcun effetto delle "quote" sul diritto di elettorato passivo, ma solo la creazione di un vincolo sui soggetti collettivi (partiti e gruppi politici) che presentano le liste, relativo a una fase precedente al meccanismo elettorale in senso stretto; dall'altra, l'apposizione di questo vincolo era non solo accettabile, ma addirittura necessaria in una cornice costituzionale che, nel porre «esplicitamente l'obiettivo del riequilibrio», ritiene «doverosa l'azione promozionale per la parità di accesso alle consultazioni, riferendoli specificamente alla legislazione elettorale».

È semplice peraltro notare che pure nel 1995 le leggi elettorali prevedevano interventi relativi a una fase precedente al procedimento elettorale in senso stretto e da tradurre – specie con riguardo ai casi in cui le quote si innestavano su sistemi proporzionali con preferenza; la disposizione valdostana impugnata, addirittura, era quasi identica a quella cassata dalla Consulta nel 1995 – in vincoli ai soli soggetti presentatori di liste, non anche al diritto di elettorato passivo o alla libertà di voto degli elettori. Bisogna ammettere che – almeno per il giudice delle leggi – il punto di svolta è stato rappresentato, in una sorta di endiadi, *tanto* dalla presa d'atto che i partiti non avevano davvero agito a favore del riequilibrio delle candidature, *quanto* dalle innovazioni (compiute o in via di compimento) al quadro costituzionale, tali da far ritenere accettabile ciò che otto anni prima non era stato tollerato.

⁴⁵ Di atteggiamento «sconcertante» da parte del Governo («federalista ogni mattino al momento dell'alzabandiera, passa il resto del giorno a tirare a bersaglio contro il vessillo dell'autonomia, non sprecando un solo atto concreto di governo») avrebbe parlato R. BIN, *La nuova stagione statutaria*, cit. Di comportamento «alquanto ambiguo e oscuro» avrebbe scritto T. GROPPI, *I nuovi statuti delle regioni dopo le sentenze 372, 378 e 379/2004 della Corte costituzionale*, in *archivio.rivistaaic.it*, 2004. Cfr. E. BALBONI, *La potestà regolamentare regionale nel quadro dell'autonomia statutaria*, in *www.forumcostituzionale.it*, 2004; ID., *Quel che resta*, cit. («Perché un Governo a parole tanto amico dell'autonomia si dedichi con tanto accanimento sofisticato a contendere punto per punto ogni spazio agli Statuti, non è dato sapere»).

⁴⁶ Della stessa idea è E. ROSSI, *Legge costituzionale 30 maggio 2003, n. 1*, in AA.VV., *Commentario della Costituzione*, diretto da G. Branca, A. Pizzorusso (*Leggi costituzionali e di revisione costituzionale 1994-2005*), Bologna-Roma 2002, 460. V. pure, oltre ai contributi citati in seguito, S. MABELLINI, *Equilibrio dei sessi e rappresentanza politica: un revirement della Corte*, in *Giur. cost.*, 2003, 372 ss.; A. DEFFENU, *Parità dei sessi in politica e controllo della Corte: un revirement circondato da limiti e precauzioni*, in *Le Regioni*, 2003, 918 ss.; G. BUONOMO, *Sulle pari opportunità (elettorali) tra uomo e donna la Corte ci ripensa*, in *Dir. e giust.*, 2003, 31 ss.

In tutto il «considerato in diritto», tra l'altro, la Corte costituzionale non ha mai fatto cenno all'*iter* di riforma dell'art. 51, co. 1 Cost., all'epoca in corso (mancava l'esame in seconda deliberazione da parte di Palazzo Madama); il testo era già quello della futura l. cost. n. 1/2003. Il fatto che la Corte non si sia servita di quella norma *in fieri*, neanche per contribuire a interpretare la cornice costituzionale entro la quale il legislatore regionale e il giudice delle leggi avrebbero dovuto muoversi, poteva essere letto in due modi: da una parte, ciò poteva significare che, dopo il precedente negativo del 1995, si era ristabilita una certa sintonia tra legislatore e Corte costituzionale sulle pari opportunità in ambito elettorale⁴⁷ e tale consonanza non aveva bisogno di fondarsi su norme diverse da quelle in vigore (che, se citate, avrebbero forse reso più attaccabile la sentenza); dall'altra, qualcuno si sentì legittimato a sostenere che la mancata citazione era l'ulteriore dimostrazione che la riforma dell'art. 51 non doveva avere in fondo effetti innovativi palpabili rispetto a quanto era già in vigore, dunque era sostanzialmente inutile⁴⁸, se non dannosa⁴⁹.

Ciò premesso, è vero che, come la sentenza n. 422/1995 era stata *tranchant* nell'escludere la legittimità di ogni quota, la decisione n. 49/2003 appare stringata, quasi apodittica in certi punti, in senso uguale e contrario rispetto al precedente di otto anni prima⁵⁰: è probabile che il giudice delle leggi l'abbia fatto di proposito, per non eccedere in ricostruzioni teoriche che sarebbero poi state (troppo) vincolanti per le proprie successive decisioni (e, forse, anche per l'operato del legislatore)⁵¹. Tali ricostruzioni sarebbero state utili e, volendo, era lecito attenderselo, specie con riguardo alla concezione della rappresentanza e al suo rapporto con le differenze, visto il mutamento di idea⁵²: eppure, nel 1995 come nel 2003 la motivazione fornita dalla Corte è stata quasi inesistente sul punto.

⁴⁷ Cfr. L. CALIFANO, *Corte e Parlamento in sintonia sulle «pari opportunità»*, in *Quad. cost.*, 2003, 366-367; I. NICOTRA, *La legge della Valle d'Aosta sulla «parità» passa indenne l'esame della Corte*, *ivi*, 2003, 367-369.

⁴⁸ A. DEFFENU, *La revisione virtuale dell'art. 51 Cost.*, in *Quad. cost.*, 2002, 617 ss.; L. CARLASSARE, *Considerazioni conclusive*, in AA.VV., *La parità dei sessi*, cit., 246.

⁴⁹ Quest'ultima era la nota tesi di L. GIANFORMAGGIO, *La promozione della parità di accesso alle cariche elettive in Costituzione*, in AA.VV., *La parità dei sessi*, cit., 74 ss.: sul punto, si rimanda al § 4.

⁵⁰ Cfr. R. ROMBOLI, *Nota a Corte cost n. 49/2003*, in *Foro it.*, 2003, I, 1318: «La Corte costituzionale pare [...] mostrare la volontà di tenere fermi i principî» della sent. n. 422/1995 o almeno «di affermare che per la soluzione della questione al suo esame non appare necessario procedere ad un mutamento di giurisprudenza». Il netto cambio d'opinione del giudice delle leggi su un testo quasi sovrapponibile a quello della l.r. n. 4/1995, cassata dalla Corte per illegittimità conseguenziale, avrebbe però «forse meritato una maggiore esplicazione nella motivazione della decisione», visto che i riferimenti al quadro costituzionale in evoluzione nella sentenza sembrano più una «ulteriore conferma» delle affermazioni della Corte che una motivazione del mutamento di giurisprudenza».

⁵¹ Lo aveva messo in luce – inserendo il caso di Corte cost. n. 49/2003 in un più ampio filone giurisprudenziale – G. BRUNELLI, *Un overruling in tema di norme elettorali antidiscriminatorie*, in *Giur. cost.*, 2003, 902-918, spec. 909.

⁵² Che l'universalità della rappresentanza non potesse essere messa in crisi dalle quote non era una tesi inedita. V. ad es. B. PEZZINI, *Le quote come strumento di empowerment (a proposito dell'impatto dell'empowerment sul diritto*

L'impostazione della motivazione potrebbe far pensare⁵³ che la Corte abbia implicitamente seguito una tesi autorevole, fondata su precedenti della Consulta⁵⁴, per cui le disposizioni valdostane sarebbero state "salvate" (anche) perché portatrici di norme solo *antidiscriminatorie*: norme, cioè, volte a garantire – con una formulazione neutra, non rivolta a un genere specifico⁵⁵ – pari condizioni a uomini e donne quanto all'accesso alle competizioni elettorali, senza che ciò si traducesse in un trattamento diseguale a favore di un gruppo svantaggiato, dunque in un'*azione positiva*⁵⁶. Poiché però, come detto, il potenziale incisivo delle norme della Valle d'Aosta era minimo, rendendo illegittima la sola presentazione di liste monogenere⁵⁷, non era chiaro fin dove il legislatore regionale (e, in prospettiva, quello statale) potesse spingersi nel promuovere il riequilibrio della rappresentanza.

Se la sentenza ha di fatto richiesto di conservare la formulazione neutra delle disposizioni (adottata in verità anche tra il 1993 e il 1995) per mantenerne la natura antidiscriminatoria⁵⁸, restava il dubbio sulla possibilità di inserire congegni a favore di una rappresentanza più equilibrata solo in presenza di voto di lista con preferenza, oppure se lo si potesse fare anche in caso di lista "bloccata".

costituzionale, ovvero del punto di vista di genere sulla rappresentanza politica), in AA.VV., *La parità dei sessi*, cit., 101, per la quale il carattere universale della rappresentanza era «garantito in uscita dall'art. 67 Cost.».

⁵³ V. ancora G. BRUNELLI, *Un overruling*, cit., 907.

⁵⁴ V. L. CARLASSARE, *Parere sulla legittimità costituzionale della previsione di una quota del 50% riservata alle candidature femminili*, in AA.VV., *Regioni: quali statuti e quali leggi elettorali*, a cura della Commissione nazionale per la parità e le pari opportunità tra uomo e donna, Roma 2003, 76; documento disponibile su www.power-gender.org. Il concetto era stato anticipato in L. CARLASSARE, *L'integrazione della rappresentanza*, cit., 13 ss. e, prima, in ID., *La rappresentanza femminile: principi formali ed effettività*, in AA.VV., *Genere e democrazia. La cittadinanza delle donne a cinquant'anni dal voto*, a cura di F. Bimbi, A. Del Re, Torino 1997, 88; v. da ultimo ID., *La parità di accesso alle cariche elettive nella sentenza n. 49: la fine di un equivoco*, in *Giur. cost.*, 2003, 364-371, spec. 366.

⁵⁵ A. DEFFENU, *La parità tra i sessi*, cit., 642 suggeriva che la formulazione neutrale, al di là della *ratio* sottesa di un intervento pensato a favore delle donne sottorappresentate, è «indice di *permanenza* più che di *transitorietà*», mettendo in crisi uno dei caratteri fondanti – e, per la dottrina, essenziali: v. M. AINIS, *L'eccezione e la sua regola*, in *Giur. cost.*, 1993, 891-896, spec. 894-895; ID., *Cinque regole per le azioni positive*, in *Quad. cost.*, 1999, 359-372, spec. 370-371 – delle azioni positive, la temporaneità. Per questo e per la formulazione neutra, l'Autore parlava di «azioni positive "atipiche"» (645). Sulla non necessità del carattere temporaneo per le misure antidiscriminatorie insisteva L. CARLASSARE, *La parità di accesso*, cit., 367. È critica contro l'ipotesi che le quote elettorali, anche per la loro formulazione neutra, possano divenire «eterne» M. CAIELLI, *La nuova legge elettorale della Regione Campania: a sostegno della costituzionalità delle norme di promozione della democrazia paritaria*, in www.federalismi.it, n. 16/2009, 15.

⁵⁶ V. però la diversa posizione di A. D'ALOIA, *Eguaglianza sostanziale e diritto diseguale*, cit., 434-435. Per lui «il concetto di azione positiva è [...] 'multicomprendivo' e 'progressivo'» e caratterizzato da «una evidente carica "promozionale", di cambiamento della realtà sociale, e non solo di impedimento al perpetuarsi di fattori o logiche discriminatorie»: non sarebbe possibile – per la portata politico-sociale dei cambiamenti da imprimere con le quote – inserire quei congegni tra le norme solo antidiscriminatorie, essendo di fronte ad azioni positive a tutti gli effetti.

⁵⁷ S. CECCANTI, *Azioni positive e rappresentanza: nuove cautele da sostituire alle vecchie*, in AA.VV., *La parità dei sessi*, cit., 177, sosteneva che «una normativa così moderata come quella varata in Val d'Aosta» fosse «già difendibile prima delle revisioni costituzionali intervenute per le Regioni ordinarie e quelle speciali»: sarebbe stato «preoccupante» se questa fosse stata comunque dichiarata illegittima dalla Corte.

⁵⁸ Cfr. G. BRUNELLI, *Un overruling*, cit., 910.

Parte della dottrina aveva interpretato il passaggio «La scelta degli elettori tra le liste e fra i candidati, e l'elezione di questi, non sono in alcun modo condizionate dal sesso dei candidati: tanto meno in quanto [...] l'elettore può esprimere voti di preferenza» come una chiusura all'alternanza dei sessi nella lista "bloccata": essa avrebbe fatto dipendere il risultato delle scelte degli elettori dal sesso (e dal conseguente ordine) di chi era candidat*⁵⁹. Chi scrive ritiene che la frase citata non impedisse l'impiego di congegni promozionali con le liste "bloccate", ma collocasse l'ipotesi nel novero più ampio dell'irrelevanza del sesso di chi è candidat* per le scelte degli elettori e i loro effetti: al più, nell'ipotesi della preferenza ciò sarebbe valido *a fortiori*⁶⁰.

Anche in caso di voto di preferenza non c'era accordo su quanto il legislatore potesse andare oltre rispetto alla richiesta della rappresentazione di entrambi i generi tra i candidati, fissando una quota minima (e massima) per ogni genere. Il passo della sentenza che riteneva «doverosa l'azione promozionale per la parità di accesso alle consultazioni» è stato autorevolmente interpretato come obbligo di creare per entrambi i generi «condizioni uguali [...] di *chances*», obiettivo raggiungibile solo inserendo in lista uomini e donne «in condizioni pari (ossia nella stessa percentuale, il 50%)», non essendo altrimenti garantita «l'eguale possibilità di partecipare»⁶¹. Tale lettura avrebbe reso legittima una norma che avesse richiesto di presentare liste con candidati e candidate in numero uguale, ma avrebbe pure permesso di ritenere incostituzionale la norma valdostana per la sua scarsa incisività, inadeguata per l'obiettivo fissato dalla riforma costituzionale⁶² (anche se il giudice delle leggi, vincolato al principio di corrispondenza tra chiesto e pronunciato, non si è occupato di ciò).

⁵⁹ *Ibidem*.

⁶⁰ Sul fatto che la lista "bloccata" alternata non concreti più criticità sul piano della libertà del voto *ex art. 48, co. 2, Cost.*, di quanti non ne porti con sé l'idea stessa della lista bloccata, v. A. D'ALOIA, *Eguaglianza sostanziale e diritto diseguale*, cit., 423-424 (sulla stessa posizione A.M. POGGI, *Parità dei sessi*, cit., 145); sul fatto che ogni sistema elettorale metta sempre l'elettore «davanti ad una lista da altri predisposta», senza che dunque i vincoli ai presentatori di lista impongano alcun limite all'elettorato attivo v. anche A. PIZZORUSSO, E. ROSSI, *Le azioni positive*, cit., 181.

Anche chi era meno favorevole a congegni simili, non scartava l'ipotesi di «condizionare la formazione della lista bloccata con l'ordine alternato all'adozione di un metodo di scelta democratica delle candidature», ad esempio mediante le primarie (G. BRUNELLI, *Un overruling*, cit., 911). Una soluzione, questa, non sgradita a chi scrive, mentre appare meno convincente l'altra soluzione proposta dall'Autrice (e condivisa da R. BIN, *Donne e autoreferenzialità della politica*, in AA.VV., *La parità dei sessi*, cit., 45), per rendere solo transitoria – come ci si aspetterebbe dalle azioni positive – l'alternanza tra candidate e candidati nella lista "bloccata": se la legge stessa sancisce l'obbligo di promuovere il riequilibrio della rappresentanza, non pare ci sia motivo di considerare transitoria una disciplina come questa.

⁶¹ L. CARLASSARE, *La parità di accesso*, cit., 370-371.

⁶² Lo avrebbe suggerito – per L. CARLASSARE, *La parità di accesso*, cit., 371 – la stessa Corte, segnalando che «il vincolo imposto» dalla legge valdostana, «per la sua portata oggettiva, non appare nemmeno tale da incidere propriamente, in modo significativo, sulla realizzazione dell'obiettivo di un riequilibrio nella composizione per sesso della rappresentanza». La lettura è interessante e, a livello di principio, condivisibile. Se tuttavia poteva immaginarsi, nel

Altra parte della dottrina, al contrario, ha ritenuto che imporre la presenza di candidature femminili al 50% introdurrebbe «surrettiziamente quel concetto di democrazia paritaria che muta il fondamento della rappresentanza politica, almeno come questo è accolto nella nostra Costituzione»⁶³. Una posizione che non appare troppo convincente (e lo sarebbe ancor meno ove il sistema elettorale consentisse di esprimere preferenze, mancando una reale incidenza sulla rappresentanza politica), perché quella disposizione spingerebbe i partiti a ciò che avrebbero dovuto naturalmente fare: rappresentare adeguatamente all'interno delle candidature le donne, essendo loro «uno dei *due* ineliminabili e permanenti *modi di essere della persona umana*»⁶⁴.

Per alcuni, ogni forma di quota – specie se particolarmente pervasiva – può apparire, oltre che uno strumento per perseguire il rispetto delle pari opportunità dei sessi nella rappresentanza, una limitazione alla libertà politica (specie quella dei partiti di decidere le proprie candidature), per cui è comunque necessario operare un bilanciamento tra le due istanze tutelate in Costituzione⁶⁵; la sentenza n. 49/2003, tuttavia, di certo segnò un punto decisamente a favore del riequilibrio della rappresentanza, in quell'opera di bilanciamento. A dispetto delle questioni rimaste aperte, il verdetto del giudice delle leggi di fatto scostò l'ostacolo del precedente della Consulta di otto anni prima e diede ingresso alle quote tra gli strumenti che il legislatore regionale (al pari di quello statale) aveva a sua disposizione per perseguire le pari opportunità tra uomini e donne in ambito elettorale: è giusto chiudere qui il sipario sull'atto I, non privo di colpi di scena anche con poca azione delle Regioni.

caso di una questione sollevata appunto sullo scarso potere promozionale di una norma che si fosse accontentata di evitare le liste monogenere, un giudizio di illegittimità (anche se non sarebbe stata facilmente comprensibile – pur giuridicamente legittima – una sentenza che, a breve distanza da Corte cost. n. 49/2003, avesse dichiarato illegittime norme “salvate” poco prima), risultava difficile pensare che la Corte sarebbe intervenuta per cassare una norma che avesse previsto, ad esempio, una quota minima inferiore al 50% ma sufficientemente alta (almeno il 33%).

⁶³ Così A.M. POGGI, *Parità dei sessi*, cit., 145.

⁶⁴ A. D'ALOIA, *Eguaglianza sostanziale e diritto diseguale*, cit., 435.

⁶⁵ Lo fa notare B. PEZZINI, *Le quote come strumento di empowerment*, cit., 102-104: per l'Autrice, una volta rilevato – cosa decisamente facile – lo squilibrio tra i sessi e definito giuridicamente il livello al di sotto del quale esso va portato, occorre naturalmente valutare le quote «secondo il parametro dell'adeguatezza dello strumento al fine»; è poi opportuna una «formulazione bi-direzionale della misura», dunque neutra, così da fungere da controlimito. Pezzini parla anche delle quote come «caratterizzate da una temporaneità implicita, connessa e riconducibile al presupposto dello squilibrio»; proprio la formulazione bi-direzionale, tuttavia, consente di ragionare in termini più di applicazione dello strumento messo in campo che della sua vigenza (la disposizione che prevede una quota può restare in vigore, ma non spiagare i suoi effetti se la situazione è sufficientemente equilibrata da non renderne necessaria l'applicazione).

4. Atto II: la prima attuazione diffusa della democrazia paritaria, tra Statuti e leggi elettorali

Il collegamento tra i primi due atti è assicurato dalla riforma dell'art. 51, co. 1, Cost., operata con l. cost. 30 maggio 2003 n. 1: l'*iter* – come si è detto – non era ancora completato al momento dell'emissione di Corte cost. n. 49/2003, ma il contenuto era in linea con la pronuncia citata. È noto che l'idea di intervenire sull'art. 51 Cost. sorse per superare le censure del giudice delle leggi relativamente a misure promozionali dell'equilibrio della rappresentanza (sentenza n. 422/1995); tra la fine degli anni '90 e il decennio seguente la convinzione si rafforzò sulla scorta di quanto era avvenuto da poco in Francia⁶⁶. Il primo tentativo di riformare l'art. 51, nella XIII legislatura (la stessa che aveva visto naufragare la Bicamerale e l'inserimento dell'equilibrio della rappresentanza nella futura l. cost. n. 1/1999), si fermò all'approvazione in prima lettura alla Camera.

Nella XIV legislatura i lavori ripresero dal testo che aveva trovato consenso a Montecitorio («La Repubblica promuove con appositi provvedimenti la parità di accesso tra donne e uomini»), pur con diverse varianti. Alla fine la discussione s'incentrò su un'altra formula proposta dal Governo, da inserire alla fine dell'art. 51, co. 1 («La Repubblica promuove, a tale fine, le pari opportunità tra donne e uomini»): il testo era riferito tanto agli uffici pubblici quanto alle cariche elettive citati dalle parole precedenti, ma al concetto di «parità di accesso» si era sostituito quello di «pari opportunità» (forse ritenuto più ricollegabile all'uguaglianza dei punti di partenza e non a una «garanzia» di elezione) ed era sparito il riferimento agli «appositi provvedimenti» promozionali. Questo sarebbe però stato reinserto, fissando come testo finale «A tale fine la Repubblica promuove con appositi provvedimenti le pari opportunità tra donne e uomini», approvato nella primavera del 2003 ed entrato in vigore trascorsi tre mesi dalla prima pubblicazione in *Gazzetta Ufficiale* (alla Camera in seconda deliberazione non si era raggiunta la maggioranza dei due terzi).

Rispetto alle ll. costt. nn. 2/2001 e 3/2001 (introduttive di disposizioni prima assenti), la l. cost. n. 1/2003 intervenne su un testo esistente per fargli dire ciò che per qualcuno *era già implicito*, mentre per altri – Consulta compresa – *era chiaramente escluso*. Il nuovo art. 51, co. 1, Cost.

⁶⁶ Dopo che alcune pronunce del *Conseil constitutionnel* avevano demolito certe misure di democrazia paritaria nella disciplina elettorale, si era compiuta una revisione costituzionale, conclusa con la legge n. 99-569. Cfr. A. DEFFENU, *Brevi riflessioni sulla parità tra i sessi in politica: le Corti costituzionali italiana e francese*, in AA.VV., *La parità dei sessi*, cit., 67-73; M. MAZZA, *Francia: modifiche della legislazione elettorale*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, 2000, 1034 ss.; S. CECCANTI, *Francia e Italia di fronte alle differenze di sesso e di lingua*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, 2000, 91 ss.; M. CAIELLI, *Le azioni positive in materia elettorale nell'ordinamento francese*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, 1999, 871 ss.

sembrava non dare comunque spazio a congegni volti ad assicurare come risultato l'elezione di donne in quanto tali (per le note controindicazioni già viste) e di certo offriva ulteriore copertura costituzionale ai meccanismi che si proponevano di incentivare le candidature femminili agendo sulla disciplina di contorno (presenza di donne negli spazi di comunicazione politica e propaganda, sostegni o penalizzazioni economiche a seconda del livello di presenza di candidate alle elezioni).

Circa le quote, invece, non era unanime la dottrina sulla riforma dell'art. 51 Cost. Per alcuni era il «logico compimento del percorso politico, culturale e legislativo» avviato da anni⁶⁷; per altri il ritocco era «un segnale [...], nulla di più» (in assenza di variazioni sostanziali sulla base legittimante le azioni da mettere in campo e sulla specificazione degli eventuali strumenti adottabili)⁶⁸ o una riforma «doppiamente inutile», «del tutto superflua» sul piano delle *affirmative actions* (coperte dall'art. 3, comma 2, Cost.) e forse non così forte da legittimare le quote⁶⁹. Per le voci più critiche la l. cost. n. 1/2003 era inutile (la lettura del testo previgente assieme all'art. 3 Cost. avrebbe già contenuto «non solo tutto quello, ma molto più di quello» che l'aggiunta avrebbe permesso di dire⁷⁰) e «dannosa»: il testo della Carta sarebbe uscito desacralizzato da una revisione non necessaria e la riforma avrebbe scontato una forte ambiguità di fondo, volendo apparire foriera di libertà e rappresentanza in un contesto che pareva andare in altra direzione⁷¹.

Un problema era dato dalla convivenza di disposizioni simili, diversamente formulate⁷²: l'art. 51, co. 1, parla di «pari opportunità» e di «appositi provvedimenti»; l'art. 117, co. 7, cita la «parità di accesso» e le «leggi regionali» e sono ancora altre le parole degli Statuti speciali riformati con l. cost.

⁶⁷ S. PANIZZA, *Una possibile soluzione alternativa*, in AA.VV., *La parità dei sessi*, cit., 207.

⁶⁸ È questo il giudizio severo (rincarato poco dopo: «un'intentio senza ratio, puro effetto pubblicitario il cui obiettivo è soddisfare senza dare») di R. BIN, *Donne e autoreferenzialità della politica*, cit., 40-41.

⁶⁹ Così A. DEFFENU, *La revisione virtuale*, cit., 617 ss. L. CARLASSARE, *Considerazioni conclusive*, cit., 246, parlava di «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».

⁷⁰ L. GIANFORMAGGIO, *La promozione della parità di accesso*, cit., 76; l'Autrice era contraria alla prassi per cui, «perché si sappia che un principio fondamentale dell'ordinamento costituzionale è sempre valido, si ritiene necessario ribadirlo espressamente».

⁷¹ *Ivi*, 78. Per l'Autrice la l. cost. n. 1/2003 tributava «un omaggio molto astratto alla libertà intesa come potere pubblico di quella stessa parte della cittadinanza (le donne) di cui contemporaneamente e molto concretamente [...] si va pesantemente limitando la libertà intesa come *autonomia personale*» e «si incide molto ipoteticamente sulla rappresentanza, facendo solo intravedere la possibilità di una espansione delle libertà pubbliche, proprio mentre si avvia – muovendo verso una democrazia plebiscitaria – lo smantellamento delle strutture e delle garanzie che danno ad essa il senso». Sul potenziale dannoso della riforma, non rapportata ai principi alla base dell'ordinamento costituzionale, v. A.M. POGGI, *Sulla riforma dell'art. 51 Cost.: le quote alla prova della democrazia pluralista*, in *Quad. cost.*, 2002, 619 ss.

⁷² V. A. DEFFENU, *Art. 117, 7° comma*, cit., par. 4; su una posizione simile G. BRUNELLI, *La parità dei sessi nella rappresentanza politica: le questioni aperte*, in AA.VV., *La parità dei sessi*, cit., 16.

n. 2/2001 (si parla di legge regionale e di promozione di «condizioni di parità per l'accesso alle consultazioni elettorali»). È però credibile che «pari opportunità» contenga la «parità di accesso»⁷³: lo stesso Governo, rispondendo ad alcuni atti di sindacato sull'impugnazione – decisa da Corte cost. n. 49/2003 – della futura legge valdostana n. 21/2002, mostrò di ritenere più ampia la copertura del mutando art. 51, co. 1, Cost. rispetto a quella delle disposizioni costituzionali allora in vigore⁷⁴. Di più, attribuendo significati distanti ai testi, si dovrebbe dire che alle Regioni tocca un impegno più gravoso (promuovere la «parità di accesso alle cariche elettive» e il «riequilibrio della rappresentanza tra i sessi») rispetto alla promozione delle «pari opportunità» richiesta agli altri livelli territoriali⁷⁵: tale disomogeneità, inconcepibile, fa preferire una lettura che enfatizzi meno le differenze formali⁷⁶.

Anche per l'inserimento della disposizione nella Parte Prima, la disposizione aggiunta all'art. 51 Cost. ha portata generale, valendo per ogni carica elettiva, comprese quelle regionali⁷⁷: la promozione delle pari opportunità spetta alla «Repubblica», espressione da leggersi con riferimento all'art. 114 Cost. riformato dalla l. cost. n. 3/2001, dunque l'impegno è in capo a ogni articolazione e livello territoriale della Repubblica, comprese le Regioni, e va perseguito con «appositi provvedimenti»⁷⁸, non limitati solo agli strumenti legislativi o, più in generale, a quelli normativi⁷⁹.

Quanto ai dubbi della dottrina sulla copertura costituzionale delle quote, la tesi che convince di più riprende la *summa divisio* tra azioni positive (strumenti invasivi ed efficaci, eccezioni alla

⁷³ G. BRUNELLI, *ult. op. cit.*, cit., 17, sottolineava come di «accesso» agli uffici pubblici e alle cariche elettive parlasse già la prima versione dell'art. 51, comma 1, Cost.: la garanzia delle «pari opportunità» introdotta dalla l. cost. n. 1/2003 doveva per forza riferirsi a quell'accesso e, logicamente, venire prima e a monte.

⁷⁴ V. l'interpellanza 2-00491, a firma Violante, Pollastrini e a. (A.P., Camera dei Deputati – XIV legislatura, sed. 17 ottobre 2002, n. 206 – resoconto stenografico, Allegato A, 44), nonché l'interrogazione 4-03055, a firma Donati e De Petris (A.P., Senato della Repubblica – XIV legislatura, Risposte scritte ad interrogazioni, 22 gennaio 2003, n. 57 – resoconto stenografico, 2618 ss.). Nelle risposte, pur lamentando la lesione degli artt. 3 e 51 Cost. (secondo la lettura data da Corte cost. n. 422/1995) e ritenendo programmatica la norma introdotta nello Statuto valdostano dalla l. cost. n. 2/2001, il Governo precisò che «una volta modificato il quadro normativo attraverso l'imminente approvazione del nuovo testo dell'articolo 51 della Costituzione [...] potrà ritenersi che le norme oggi impugnate o altre ad esse equivalenti siano conformi al dettato costituzionale, perché solo allora sarà presente la necessaria copertura, allo stato mancante».

⁷⁵ Lo nota, correttamente, E. ROSSI, *Legge costituzionale 30 maggio 2003, n. 1*, cit., 470.

⁷⁶ Ritiene «frutto di una pruderia semantica» far discendere differenze marcate di significato dalle differenze testuali M. AINIS, *La riforma dell'art. 51 Cost. e i suoi riflessi nell'ordinamento*, in AA.VV., *La parità dei sessi*, cit., 38.

⁷⁷ Sul concetto di «carica elettiva» e sulla sua estensione, cfr. U. POTOTSCHNIG, *Le condizioni di ammissibilità stabilite dall'art. 51 (Art. 97, 3° comma, sezione II [art. 51])*, in AA.VV., *Commentario della Costituzione*, diretto da G. Branca, A. Pizzorusso (*La Pubblica amministrazione*), Bologna-Roma 1994, 380-381.

⁷⁸ L'espressione indefinita, peraltro, è stata al centro di discussioni nelle aule parlamentari e anche in dottrina: la non corrispondenza coi riferimenti alla legge delle altre norme in tema di parità tra i sessi ha fatto parlare di riforma «sfocata» A. DEFFENU, *La revisione virtuale dell'art. 51 Cost.*, cit., 627 ss.

⁷⁹ Per M. MIDIRI, *Art. 51*, in AA.VV., *Commentario alla Costituzione*, cit., par. 1.2, la disposizione riformata delinea «un campo d'azione articolato nelle fonti e nei soggetti che le pongono in essere» (non solo gli organi legislativi).

regola dell'eguaglianza formale, miranti a ovviare alle profonde differenze dei "punti di partenza" tra soggetti o categorie sociali) e *norme antidiscriminatorie*⁸⁰: esse s'intendono limitate «ad assicurare ai cittadini di entrambi i sessi la possibilità di partecipare alla competizione elettorale senza attribuire ad alcuno privilegi o favori»⁸¹. Se si riconosce che le quote elettorali – al netto dell'aumento della presenza delle donne – non attribuiscono vantaggi alle candidate, ma vincolano solo le forze politiche a non rappresentare nelle candidature la realtà in modo distorto (mettendo in lista un numero irragionevolmente basso di uomini o donne), se ne deve dedurre la loro legittimità *ex art. 51 Cost.*; diverso sarebbe se altre norme stabilissero anche indirettamente una riserva di seggi a un genere⁸².

L'impressione finale è che la l. cost. n. 1/2003 non abbia introdotto una disposizione dal contenuto assai innovativo e dagli effetti tangibili, ma abbia risposto – per poco elegante che sia – all'esigenza di convincere parte degli operatori giuridici (dottrina, giurisprudenza, interpreti) che *doveva* essere legittimo ciò che, sulla base di una lettura sistematica delle fonti, *già poteva esserlo*⁸³: una questione di linguaggio, cui non sono estranee le "incrostazioni" di un passato mai archiviato⁸⁴.

⁸⁰ Non sono mancate obiezioni in dottrina sulla "sostenibilità pratica" di questa divisione: oltre alla già vista posizione di A. D'ALOIA, *Eguaglianza sostanziale e diritto diseguale*, cit., 434-435, v. E. ROSSI, *Legge costituzionale 30 maggio 2003, n. 1*, cit., 479, sul rischio che la richiesta di formulare in modo neutro la quota appaia «formalistica se non addirittura ipocrita», essendo chiaro il genere cui si vuole dare più spazio. Più convinta che le novelle costituzionali legittimino «l'adozione di specifiche norme e strumenti con funzione antidiscriminatoria, orientati a favorire la partecipazione paritaria di donne e uomini alla vita politica e istituzionale» è A. FALCONE, *Partecipazione politica e riequilibrio di genere*, cit., 5. Per T.E. FROSINI, *La modifica dell'art.51 Cost.: problemi e prospettive*, in *archivio.rivistaaic.it*, 2003, la riforma dell'art. 51 Cost. ha dato copertura a «tutte quelle future norme elettorali nelle quali venissero garantite, in modo eguale a entrambi i sessi, condizioni pari di accesso alle cariche elettive, vale a dire un'eguaglianza dei punti di partenza», preferendo parlare di norme antidiscriminatorie più che di azioni positive.

⁸¹ L. CARLASSARE, *La rappresentanza femminile*, cit., 84.

⁸² È inevitabile chiedersi se sia legittimo obbligare ad alternare uomini e donne in una lista "bloccata": non è chiaro se l'impossibilità per l'elettore di determinare l'esito del voto con la preferenza costituisca una riserva di seggi a un genere o all'altro o solo un vincolo per i partiti che non incide sull'elettorato attivo e passivo. Ritiene sempre illegittime «quelle azioni positive che intervenissero in una fase successiva a quella dell'accesso elettorale, attribuendo a dei candidati – direttamente – il risultato della vittoria elettorale» A. DEFFENU, *Brevi riflessioni sulla parità*, cit., 72.

⁸³ Lo riconosce pure P. FARAGUNA, *Recenti sviluppi dell'esperienza costituzionale italiana in tema di c.d. "quote rosa"*, in AA.VV., *L'eguaglianza alla prova delle azioni positive*, a cura di F. Spitaleri, Torino 2013, 41-84, spec. 71.

⁸⁴ B. PEZZINI, *Implicito ed esplicito nel rapporto circolare tra genere e diritto*, in AA.VV., *Questioni di genere nel diritto: impliciti e crittotipi*, a cura di L. Morra, B. Pasa, Torino 2015, 207 ss., per cercare di spiegare «l'altrimenti paradossale formulazione degli artt. 48 e 51» e il loro «sovraccarico testuale» che specifica la titolarità dell'elettorato attivo e passivo in capo a uomini e donne (come nessun'altra disposizione fa), ricorda come l'adozione – all'inizio del '900 – di formule neutre rispetto al sesso (con il maschile come genere onnicomprensivo) per le leggi elettorali aveva consentito comunque un'interpretazione «a partire dall'inferiorità della donna: inferiorità socialmente e storicamente determinata, ma presentata come naturale». Ciò ha permesso di considerare la donna "naturalmente" estranea alla sfera politica, utilizzando come premessa (implicita) l'assetto sociale patriarcale, che vedeva la donna subordinata rispetto all'uomo, facendo passare per naturale una discriminazione del tutto artificiale (e creata anche dal diritto).

Precisare che l'elettorato attivo e passivo spettava sia agli uomini sia alle donne era frutto della consapevolezza «di quanto il pregiudizio avesse in precedenza condizionato l'interpretazione del testo statutario», per evitare nuove

L'entrata in vigore del nuovo testo dell'art. 51, co. 1, Cost. precedette le prime norme sulla democrazia paritaria inserite negli Statuti delle Regioni ordinarie e nelle leggi elettorali approvate da tutte le Regioni e Province autonome. Nei sei-sette anni successivi a Corte cost. n. 49/2003 e alla riforma dell'art. 51 Cost. – questa è la durata dell'atto II, più breve del primo, durato dal 1995 al 2003 – dodici Regioni ordinarie hanno approvato il loro Statuto (Puglia, Calabria, Lazio, Toscana, Piemonte, Marche, Emilia Romagna, Umbria, Liguria, Abruzzo, Lombardia, Campania); sei di queste (Toscana, Marche, Lazio, Puglia, Calabria, Campania, Umbria) in quel periodo si diedero anche una propria legge elettorale e altrettanto fecero tre Regioni a Statuto speciale (Valle d'Aosta, Sicilia, Friuli-Venezia Giulia), nonché le Province autonome di Trento e Bolzano. Le norme saranno analizzate seguendo l'ordine di approvazione degli Statuti, iniziando con le Regioni ad autonomia differenziata.

Della *Valle d'Aosta* si è già detto, circa la l.r. n. 21/2002 che aveva introdotto l'obbligo di rappresentare entrambi i generi nelle liste. Dopo la riforma dell'art. 51 Cost., la l.r. 7 agosto 2007 n. 22 è intervenuta di nuovo sull'art. 3-bis, co. 2: «In ogni lista di candidati all'elezione del Consiglio regionale ogni genere non può essere rappresentato in misura inferiore al 20 per cento, arrotondato all'unità superiore»; il mancato rispetto del parametro comporta l'invalidità della lista. Anche in Valle d'Aosta, quindi, si è inserito in seconda battuta un sistema di quote meno blando rispetto al passato⁸⁵.

Nel marzo 2003 si sono date una legge elettorale le Province autonome di Trento e Bolzano. Circa *Trento*, la l.p. 5 marzo 2003 n. 2 prevedeva all'art. 25, sulla formazione delle candidature, pure un co. 6: l'ultimo periodo precisava che «[n]ella formazione delle candidature è promossa la rappresentanza di entrambi i sessi», in linea con la sentenza della Corte n. 49/2003; all'inizio però non si prevedevano sanzioni per l'inosservanza⁸⁶. La l.p. 9 luglio 2008 n. 8 avrebbe introdotto il comma 6-

discriminazioni implicite. Certo, verrebbe da chiedersi se il mancato uso della «formulazione letterale espressa» (al maschile e al femminile) negli altri articoli in cui si parla solo di «cittadini» e «uomini» potrebbe far interpretare quelle disposizioni in senso restrittivo, riferendole solo a soggetti maschili; tale lettura, però, non sarebbe compatibile con l'art. 3 Cost. La formulazione degli artt. 48 e 51 Cost., dunque, per Pezzini non faceva che rimarcare «la peculiarità della sfera politica rispetto al genere e lo strutturale paradosso dell'uguaglianza tra i sessi, che si riproduce con particolare persistenza»: se quel sovraccarico non era stato sufficiente a convincere parte della dottrina e (soprattutto) la Corte costituzionale che l'art. 51, nella sua forma originaria, sancisse già «il dovere di garantire una rappresentanza politica effettivamente composta di uomini e di donne», significa che il pregiudizio continuava a persistere.

⁸⁵ La l.r. n. 21/2002 aveva aggiunto l'art. 3-ter e l'art. 3-quater, imponendo a ogni soggetto politico di far partecipare ai programmi di comunicazione politica e ai messaggi autogestiti «candidati di entrambi i generi», con la vigilanza affidata al Co.re.com.

⁸⁶ Della l.p. n. 2/2003 si consideri pure l'art. 26 («Programmi di comunicazione politica»), in base al quale i gruppi politici, partecipando ai programmi radiotelevisivi (o di altri *media*) di comunicazione politica in campagna elettorale, «devono garantire la presenza delle donne candidate alla carica di consigliere provinciale, in misura proporzionale alla presenza femminile nelle rispettive liste di candidati presentate per le predette elezioni». Se la norma

bis: «Al fine di promuovere la rappresentanza di entrambi i generi nella formazione delle candidature, in ciascuna lista di candidati nessuno dei due generi può essere rappresentato in misura superiore a due terzi del numero dei candidati della lista, con eventuale arrotondamento all'unità superiore»⁸⁷. All'art. 30, co. 1, si è poi aggiunta la lettera *j-bis*): l'Ufficio elettorale ricusa le liste non rispettose della «quota di rappresentanza di genere».

Quanto a *Bolzano*, la l.p. 14 marzo 2003 n. 4 (con le disposizioni elettorali relative al 2003) richiamava la l.r. 8 agosto 1983 n. 7 e non inserì norme sul riequilibrio nella rappresentanza, come la successiva l.p. 9 giugno 2008 n. 3. La svolta sarebbe arrivata con la l.p. 8 maggio 2013 n. 5: essa, dettando regole per le elezioni del 2013 (applicando, in quanto compatibili, la l.r. n. 7/1983 e le leggi provinciali citate), avrebbe aggiunto che «[i]n ciascuna lista nessuno dei due generi può essere rappresentato in misura superiore ai due terzi delle candidate/dei candidati», arrotondando all'unità più prossima (art. 1, co. 5); in caso di infrazione, l'Ufficio elettorale centrale avrebbe cancellato «dalla lista i nominativi delle candidate/dei candidati appartenenti al genere sovrarappresentato, a partire dall'ultima candidata/dall'ultimo candidato di detto genere» (art. 1, co. 7)⁸⁸.

Un paio di anni dopo è arrivata la nuova normativa elettorale della *Sicilia* (l.r. 3 giugno 2005 n. 7). L'art. 16 («Pari opportunità e disciplina delle candidature») modifica l'art. 14 della l.r. n. 29/1951, tuttora applicata come «testo unico delle elezioni regionali»: «tutti i candidati di ogni lista regionale dopo il capolista devono essere inseriti secondo un criterio di alternanza tra uomini e donne» e «una lista provinciale non può includere un numero di candidati dello stesso sesso superiore a due terzi del numero dei candidati da eleggere nel collegio ai sensi dei commi 1 e 2 dell'articolo 2», con arrotondamento all'unità più vicina. Tali condizioni devono essere verificate dai rispettivi Uffici centrali (circostrizionale per le liste provinciali, regionale per le liste regionali).

non è rispettata, il soggetto politico deve riequilibrare il dato mandando un numero adeguato di candidate nei programmi successivi; se il riequilibrio non è possibile, il soggetto si vede ridurre – sempre dal Comitato provinciale per i servizi radiotelevisivi, cui spetta pure la vigilanza – proporzionalmente gli spazi di propaganda *ex l. n. 28/2000*.

⁸⁷ Al di là della regola per cui i candidati si indicano con cognome, nome ed eventuale soprannome, «per le candidate può essere indicato solo il cognome da nubile o può essere aggiunto o anteposto il cognome del marito».

⁸⁸ V. anche l'art. 4 («Denominazioni di funzione»): «Ove la presente legge impiega la forma maschile per la denominazione di funzioni, nel caso in cui tale funzione sia ricoperta da una donna, è da impiegare la forma femminile della relativa funzione» (co. 1) e «Le denominazioni di funzioni riferite a persone, riportate nella sola forma maschile nella presente legge, si riferiscono indistintamente a persone sia di sesso maschile che di sesso femminile» (co. 2). Una disposizione che spicca, assieme all'uso della formula «espressa-complessa» («le candidate/i candidati»).

Il testo non prevede (più) sanzioni esplicite per l'inosservanza⁸⁹. La formula «tutti i candidati di ogni lista regionale dopo il capolista *devono* essere inseriti [...]» è netta e – benché le ipotesi di esclusione delle candidature, di cui all'art. 17-ter, co. 2 e 3, della l.r. n. 29/1951, siano tassative – sembra più difficile non far seguire al suo mancato rispetto la ricusazione della lista; per le liste provinciali squilibrate il quadro è più confuso ed è più probabile (e meno a rischio di ricorsi) che l'ufficio debba solo annotare il mancato rispetto della quota, rispettando alla lettera il testo della legge⁹⁰.

Nel 2007, infine, si è data una legge elettorale il *Friuli-Venezia Giulia* (l.r. 18 giugno 2007 n. 17). All'art. 23 («Modalità di presentazione delle liste circoscrizionali»), il co. 2 recita: «Ogni lista circoscrizionale deve contenere, a pena di esclusione, non più del 60 per cento, arrotondato all'unità superiore, di candidati dello stesso genere; nelle liste i nomi sono alternati per genere fino all'esaurimento del genere meno rappresentato»: si tratta di uno dei vincoli più stringenti fissati dai legislatori regionali⁹¹. La previsione è completata dall'art. 20, co. 5, lett. g) della l.r. 18 dicembre 2007 n. 28 (che disciplina il procedimento elettorale): esso prevede l'esclusione, da parte dell'Ufficio centrale regionale, delle liste che non rispettino le quote di genere prescritte; per il co. 10 lo stesso Ufficio, ove riscontri che l'ordine dei candidati non è stato correttamente alternato, «provvede a rettificare l'ordine dei candidati alternandoli per genere a partire dal primo candidato compreso nella lista e mantenendo all'interno di ciascun genere l'ordine di presentazione originario».

Passando alle Regioni ordinarie, l'art. 6 del primo Statuto, quello della *Puglia* (l.r. 12 maggio 2004 n. 7), premesso al co. 1 che «[l]a Regione garantisce in ogni campo dell'attività politica, sociale, familiare, scolastica, professionale e lavorativa il principio della parità tra i sessi, valorizzando la

⁸⁹ Nel testo originario esse erano previste (la ricusazione, inizialmente proposta, era stata sostituita con «la riduzione dell'importo per il rimborso delle spese elettorali a loro erogato»), ma il Commissario dello Stato per la Regione aveva impugnato tali disposizioni per contrasto con gli artt. 3, co. 1, e 97 Cost.; la pubblicazione del testo della l.r. n. 7/2005 priva delle disposizioni impuginate ha comportato il loro abbandono.

⁹⁰ Cfr. AA.VV., *Testo commentato della legge regionale 3 giugno 2005, n. 7*, a cura di L. Ghersi, F. Scimè, Palermo 2005, 100-102, in www.ars.sicilia.it.

⁹¹ L'art. 32 («Pari opportunità») unisce norme di principio – «La legge regionale promuove la pari opportunità all'accesso alla carica di consigliere regionale a favore del genere sottorappresentato mediante forme di incentivazione o penalizzazione nel riparto delle risorse spettanti ai gruppi consiliari» (co. 1); «Per genere sottorappresentato, ai fini della presente legge, si intende quello dei due generi che, in Consiglio, è rappresentato da meno di un terzo dei componenti. Rileva, ai fini dell'applicazione del comma 1, la composizione del Consiglio nella legislatura in corso» (co. 2) – a norme promozionali concrete: «In occasione delle elezioni regionali, i soggetti politici devono assicurare la presenza paritaria di candidati di entrambi i generi nei programmi di comunicazione politica offerti dalle emittenti radiotelevisive pubbliche e private e, per quanto riguarda i messaggi autogestiti previsti dalla vigente normativa sulle campagne elettorali, devono mettere in risalto con pari evidenza la presenza dei candidati di entrambi i generi nelle liste presentate dal soggetto politico che realizza il messaggio» (co. 3).

consultazione degli organismi di parità e pari opportunità istituiti con legge regionale ai sensi degli articoli 3 e 51 della Costituzione italiana», al co. 2 precisa: «La legge regionale promuove parità di accesso fra donne e uomini alle cariche elettive e pubbliche, allo scopo di favorire l'equilibrio della presenza fra generi». Il testo è una sorta di crasi tra l'art. 117, co. 7, Cost. e le disposizioni inserite con l. cost. n. 2/2001 negli Statuti speciali (ma «favorire l'equilibrio della presenza fra generi» sembra più programmatico e meno cogente di «conseguire l'equilibrio della rappresentanza dei sessi»)⁹².

Quanto alla legge elettorale pugliese (l.r. 28 gennaio 2005 n. 2, che fa proprie le norme della disciplina statale “cedevole” «per quanto non espressamente previsto e in quanto compatibili con la presente legge»), l'art. 3, co. 3, precisava: «In ogni gruppo di liste nessuno dei due sessi può essere rappresentato in misura superiore ai due terzi dei candidati; in caso di quoziente frazionario si procede all'arrotondamento dell'unità più vicina». In caso di mancato rispetto della quota – che però, applicandosi all'intero gruppo di liste e non alle singole liste provinciali, consentiva che in alcune circoscrizioni resistessero liste non rispettose della proporzione, senza che ciò desse luogo a sanzioni⁹³ – partiti e movimenti inadempienti erano «tenuti a versare alla Giunta regionale l'importo del rimborso delle spese elettorali di cui alla legge 3 giugno 1999, n. 157 (Nuove norme in materia di rimborso delle spese per consultazioni elettorali e referendarie e abrogazione delle disposizioni concernenti la contribuzione volontaria ai movimenti e partiti politici), fino a un massimo della metà, in misura direttamente proporzionale ai candidati in più rispetto a quello minimo consentito. Il Presidente della Regione determina con proprio decreto l'ammontare della somma».

Nel 2015 il Consiglio regionale è intervenuto in materia elettorale⁹⁴ con la l.r. 10 marzo 2015 n. 7, modificando anche i congegni di democrazia paritaria. L'art. 6, sostituendo l'art. 8 della l.r.

⁹² Circa l'elettorato attivo si noti che l'art. 24, sull'elezione del Consiglio regionale, e l'art. 41, sull'elezione del Presidente della Giunta, precisano che i consiglieri e il Presidente sono eletti «dai cittadini, donne e uomini».

⁹³ Cfr. C. FUSARO, M. RUBECCHI, *Le nuove leggi elettorali e i nuovi Statuti*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 2005, 1018: gli Autori precisano che dalla disposizione – anche se il commento riguarda il quasi identico testo della Regione Lazio – si evince un «elemento di flessibilità nella scelta relativa alla distribuzione dei candidati nelle diverse circoscrizioni provinciali», con la possibilità che in una o più di queste la lista sia monogenere, purché il “bilancio” complessivo rispetti la proporzione; nello stesso contributo, poi, la sanzione è segnalata come «assai modesta».

⁹⁴ L'intervento si era reso necessario per adeguare le norme tanto alla riduzione dei Consiglieri regionali (da 70 a 50, operata con l.r. n. 8/2013), quanto per la dichiarazione d'illegittimità dell'art. 10, co. 1, lett. j), contenuta in Corte cost. n. 188/2011, il quale avrebbe consentito di attribuire ai gruppi di liste collegate con il Presidente eletto un premio di seggi aggiuntivi tale da determinare l'elezione di un numero di consiglieri superiore a quello fissato dall'art. 24, co. 1, dello Statuto. V. S. GIULIESE, *Il Consiglio regionale*, in AA.VV., *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Puglia*, a cura di G. Campanelli, M. Carducci, I. Loiodice, V. Tondi Della Mura, Torino 2016, 286-287; sulla sentenza, v. almeno G. TARLI BARBIERI, *La sent. 188/2011 della Corte costituzionale: un altro tassello nella ricostruzione dei rapporti tra Statuto ordinario e legge elettorale regionale*, in www.forumcostituzionale.it, 2011.

2/2005 e intitolandolo «Liste e candidature», al suo co. 13 inserisce le norme sulle quote: «In ogni lista nessuno dei due sessi può essere rappresentato in misura superiore al 60 per cento; in caso di quoziente frazionario si procede all'unità più vicina». Cambiamenti riguardano pure la sanzione: essa si applica ai «gruppi consiliari formati a seguito dell'esito delle elezioni composti dai movimenti e dai partiti politici che abbiano presentato liste non rispettose della proporzione» (ne rimangono esenti le liste che, pur avendo partecipato alle elezioni, non sono entrate in Consiglio) ed è pari fino a un massimo della metà, «in misura direttamente proporzionale ai candidati in più rispetto a quello minimo consentito, dei contributi loro assegnati ai sensi dell'articolo 5 della legge regionale 11 gennaio 1994, n. 3 [...], così come in ultimo sostituito dall'articolo 5 della legge regionale 30 novembre 2012, n. 34 [...]». La sanzione è comminata dal Consiglio regionale in sede di erogazione dei fondi per il funzionamento per il primo anno di consiliatura; l'ammontare della somma è determinato dal Presidente del Consiglio regionale. Non si agisce più dunque sui “rimborsi” elettorali, stante anche la loro progressiva abolizione.

Pochi mesi dopo quello della Puglia, è entrato in vigore lo Statuto della *Calabria* (l.r. 8 ottobre 2004 n. 25; la prima versione era stata parzialmente dichiarata illegittima da Corte cost. n. 2/2004). All'art. 2, rubricato «Principi e finalità», al co. 2, lett. *d*) è scritto: «La Regione ispira in particolare la sua azione al raggiungimento dei seguenti obiettivi: [...] la rimozione di ogni ostacolo che impedisce la piena parità degli uomini e delle donne nella vita sociale, economica e culturale, nonché la promozione della parità di accesso tra gli uomini e le donne alle cariche elettive».

Le elezioni regionali calabresi sono regolate dalla l.r. 7 febbraio 2005 n. 1, che già in origine disponeva l'applicazione della disciplina nazionale “cedevole”, al di là di alcune disposizioni derogatorie dettate dalla stessa legge regionale. Tra queste, il co. 6 dell'allora unico articolo prevedeva che, in conformità agli artt. 51 e 117, co. 7, Cost., le liste elettorali – espressione che dal 2010 riguarda solo le liste provinciali, essendo quelle regionali ridotte al solo candidato Presidente – dovessero «comprendere, a pena di inammissibilità, candidati di entrambi i sessi»: si trattava della “quota minima” avallata dalla Consulta per la legge elettorale valdostana. I numerosi interventi succedutisi sulla legge elettorale calabrese, che hanno aumentato di molto le deroghe alla normativa “cedevole” (secondo la tecnica della novellazione, definita “impropria” fin da Corte cost. n.

196/2003), non hanno però modificato quell'unica regola di democrazia paritaria. La sanzione per il mancato rispetto della norma, in ogni caso poco incisiva⁹⁵, è dunque l'inammissibilità della lista.

La Regione *Lazio*, nello Statuto (l.r.st. 11 novembre 2004 n. 1), all'art. 6 («Diritti e valori fondamentali») ha previsto al co. 6 di rimuovere «ogni ostacolo che impedisce la piena parità delle donne e degli uomini nei vari settori di attività attraverso l'attivazione di azioni positive», di garantire «le pari opportunità tra donne e uomini nell'esercizio delle funzioni regionali» e assicurare «l'equilibrio tra i sessi nelle nomine e designazioni di competenza degli organi regionali». All'art. 19 («Elezione, composizione e scioglimento del Consiglio»), si legge al co. 2, ult. periodo che «[l]a legge elettorale promuove la parità di accesso tra uomini e donne alla carica di consigliere regionale, anche mediante azioni positive»: l'affermazione aggiunge ben poco a quanto previsto dalla Costituzione⁹⁶.

La l.r. 13 gennaio 2005 n. 2, che regola le elezioni del Lazio, prescrive all'art. 3 che in ogni gruppo di liste provinciali «nessuno dei due sessi può essere rappresentato in misura superiore ai due terzi dei candidati», con arrotondamento all'unità più vicina (co. 2); nelle liste regionali i sessi devono essere «rappresentati in pari misura» (co. 3). Le sanzioni per il mancato rispetto delle norme sono diverse: se per il «listino» si prevede l'inammissibilità, per le liste la legge prevede, come nella prima versione della legge pugliese, che i soggetti politici inadempienti versino alla Giunta una quota del rimborso delle spese elettorali *ex l. n. 157/1999* (fino alla metà), proporzionale al numero dei candidati in più rispetto al massimo consentito e con cifre fissate dal Presidente della Regione.

Se la soluzione della (sola) presenza obbligatoria in lista dei due generi non ha ottenuto effetti soddisfacenti, si può dire lo stesso per questo sistema di quote, per il riferimento all'intero gruppo di liste (e non alle singole liste) e per il corredo di sanzioni solo economiche: sarebbe facile concludere

⁹⁵ Cfr. A. RAUTI, *La legislazione elettorale regionale*, in AA.VV., *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Calabria*, a cura di C. Salazar, A. Spadaro, Torino 2013, 198. Nota concretamente l'Autore che il vincolo introdotto dalla legge regionale «può avere qualche peso reale solo in una circoscrizione con un numero molto basso di seggi in palio» (a Vibo Valentia le liste possono arrivare fino a tre candidati e almeno uno dev'essere del sesso sottorappresentato); all'aumentare della magnitudine delle circoscrizioni la clausola «perde progressivamente in valore pratico fino ad operare in talune di esse come una mera clausola di stile». Include anche la Calabria tra le Regioni in cui le misure di democrazia paritaria hanno dato risultati peggiori (nel 2005) B. PEZZINI, *Il riequilibrio di genere nella legislazione elettorale*, in AA.VV., *La legislazione elettorale italiana. Come migliorarla e perché*, a cura di R. D'Alimonte, C. Fusaro, Bologna 2008, 127.

⁹⁶ Parla di una previsione piuttosto laconica A. DANESI, *Lo Statuto della Regione Lazio*, in AA.VV., *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Lazio*, a cura di M. Ruotolo, G. Serges, Torino 2012, 42. L'Autore mette anche in luce la potenziale problematicità del riferimento alle azioni positive, vista la «mano pesante» manifestata da Corte cost. n. 422/1995 e – forse – per il *revirement* non troppo marcato di Corte cost. n. 49/2003; si comprendono le perplessità dell'Autore, ma ci si augura che l'evoluzione del quadro politico e costituzionale possa averle attenuate.

che «per comporre liberamente le liste senza essere vincolati sul piano del genere di chi si candida, basta pagare»⁹⁷. È inevitabile, poi, che la norma non incida più col superamento del sistema dei «rimborsi elettorali»: ora di fatto l'inadempimento della clausola di genere è sprovvisto di sanzione. Diverso è il discorso per il «listino», che deve ospitare candidati e candidate in misura identica: quel vincolo è ben più incisivo, perché la riconsiderazione del listino comporterebbe l'inammissibilità della stessa candidatura di chi aspira alla Presidenza e delle sue liste⁹⁸.

Lo Statuto della *Toscana* (l.r. 11 febbraio 2005) inserisce all'art. 4 tra le finalità prioritarie da perseguire «il diritto alle pari opportunità fra donne e uomini e alla valorizzazione della differenza di genere nella vita sociale, culturale, economica e politica, anche favorendo un'adeguata rappresentanza di genere nei livelli istituzionali e di governo e negli enti pubblici» (co. 1, lett. f)⁹⁹.

Al primo voto toscano in regime di «federalismo elettorale» vigeva la l.r. 13 maggio 2004 n. 25. Essa prevedeva un sistema di liste provinciali, in ciascuna delle quali erano presenti candidature circoscrizionali e candidature regionali, entrambe «bloccate»: nelle prime un genere poteva essere rappresentato al più per due terzi dei candidati (art. 8, co. 4); per le seconde, potendosi presentare per ogni gruppo di liste solo uno o due candidati, scegliendo di indicarne due «ciascun genere [doveva] essere rappresentato» (art. 10, co. 2)¹⁰⁰. Entrambe le misure apparivano poco efficaci: bastava porre in coda alle liste provinciali «bloccate» i nomi delle candidate per renderne difficile l'elezione, mentre indicando un solo candidato regionale non scattava l'obbligo di equa rappresentazione dei generi¹⁰¹.

Con riguardo ai candidati regionali, la situazione sarebbe peggiorata con la riforma operata con l.r. 5 agosto 2009 n. 50: i candidati regionali proponibili da ciascun gruppo di liste sarebbero aumentati fino a 5, senza che l'inciso che richiedeva la rappresentanza di ciascun genere cambiasse.

⁹⁷ In A. STERPA, D. CARRARELLI, *La forma di governo e la legge elettorale*, in AA.VV., *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Lazio*, cit., 126 si segnala come la capacità deterrente della norma fosse «indebolita dall'attribuzione al Presidente della Giunta del potere di determinare, con proprio decreto, l'ammontare della sanzione» (ne avevano già scritto G. BRUNELLI, *Pari opportunità elettorali e ruolo delle Regioni*, in www.forumcostituzionale.it, 2005, 4 e S. DURANTI, *Puglia: elezioni regionali del 3-4 aprile 2005*, in www.federalismi.it, n. 7/2005, 5).

⁹⁸ Per gli effetti delle norme alla loro prima applicazione, analizzati anche da un punto di vista giuridico, v. M.G. RODOMONTE, *La rappresentanza femminile nel Lazio. Parità di genere in politica*, Roma 2011, 47-52.

⁹⁹ L'art. 82 è rubricato «Differenza di genere»: «L'uso, nel presente Statuto, del genere maschile per indicare i soggetti titolari di diritti, incarichi pubblici e stati giuridici è da intendersi riferito ad entrambi i generi e risponde pertanto solo ad esigenze di semplicità del testo».

¹⁰⁰ Alle candidature «bloccate» si accompagnava la previsione di procedure di selezione dei candidati, regolate con l.r. n. 70/2004. Tra le poche deroghe consentite al recepimento integrale dei risultati della consultazione, c'era la modifica delle graduatorie delle persone candidate solo per veder rispettate le quote di genere previste dalla normativa elettorale, senza che la posizione di chi era candidat* per il genere meno rappresentato potesse essere peggiorata.

¹⁰¹ Cfr. G. TARLI BARBIERI, *Le riforme elettorali della regione Toscana (I)*, in *Dem. dir.*, 2004, 205.

Sarebbe perciò stata legittima anche una sola candidatura su cinque del genere meno rappresentato (prima era una su due), una quota molto più bassa rispetto a quella (almeno un terzo) posta per i candidati circoscrizionali delle liste provinciali; se già con le regole elettorali del 2004 i candidati circoscrizionali avevano meno possibilità di essere eletti (avevano la precedenza i candidati regionali), gli spazi per loro sarebbero calati – vanificando la quota di genere prevista per costoro – se tutti i gruppi di liste avessero schierato cinque candidati regionali, quattro dei quali dello stesso genere¹⁰² (e l'unica persona del genere sottorappresentato poteva essere posta in coda all'elenco dei candidati regionali, rendendone più difficile l'eleggibilità, specie per le liste di minoranza)¹⁰³. Dell'ultimo stadio della legislazione elettorale toscana (l.r. n. 51/2014) conviene parlare al § 5.

Il nuovo Statuto del *Piemonte* (l.r. st. 4 marzo 2005 n. 1), all'art. 13 («Pari opportunità»), proclamato che «[l]a Regione garantisce le pari opportunità tra donne e uomini e opera per rimuovere, con apposite leggi e provvedimenti, ogni ostacolo che impedisce la piena parità nella vita sociale, politica, culturale ed economica» (co. 1), precisa: «La legge assicura uguali condizioni di accesso tra donne e uomini alle cariche elettive nonché negli enti, negli organi e in tutti gli incarichi di nomina del Consiglio e della Giunta regionale» (co. 2)¹⁰⁴. La Regione non si è data una legge elettorale, disciplinando solo l'esenzione dalla raccolta firme con una legge *ad hoc* (l.r. n. 21/2009).

Lo Statuto delle *Marche* (l.r.st. 8 marzo 2005 n. 1) dedica l'art. 3 a «Uguaglianza e differenza di genere». Il co. 1 dà alla Regione il compito di promuovere «nell'ambito delle sue attribuzioni, tutte le iniziative idonee a realizzare il pieno sviluppo della persona e l'uguaglianza dei cittadini, ripudia[ndo] ogni forma di discriminazione e dedica[ndo] particolare attenzione ai giovani e alle persone in condizioni di disagio»; il co. 2 è rivolto alle questioni di genere: «La Regione valorizza la differenza di genere in ogni campo ed attività operando al fine di garantire condizioni di effettiva parità a donne e

¹⁰² G. TARLI BARBIERI, *I sistemi elettorali regionali in Italia*, in AA.VV., *Governi locali e regionali in Europa fra sistemi elettorali e scelte di voto. Atti del X Convegno Internazionale Sise*, Torino 2010, 129 ricorda che la Commissione pari opportunità del Consiglio regionale si era espressa negativamente su tale disposizione.

¹⁰³ Non alleggeriva la situazione la scelta del Consiglio di disporre, approvando la l.r. 50, il coordinamento del testo della l.r. n. 25/2004, inserendo il genere femminile e maschile di «elettore», «cittadino» e «candidato», novità conservata con l'approvazione della l.r. n. 51/2014. Si è tentati di parlare di adesione solo formale a quella «cittadinanza di genere» che la Regione Toscana ha perseguito: v. E.A. FERIOLI, *Principi e diritti statutari*, in AA.VV., *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Toscana*, a cura di P. Carrozza, R. Romboli, E. Rossi, Torino 2015, 35-37.

¹⁰⁴ L'art. 38 istituisce la Consulta regionale delle elette del Piemonte «con il compito di promuovere la parità di accesso e la presenza delle donne in tutte le assemblee e gli organismi regionali, locali, nazionali ed europei, di aumentare il numero delle elette e di accrescere e consolidare il contributo delle donne alla definizione degli strumenti giuridici che regolano la nostra società». Accanto alla disposizione di principio formulata in modo neutro, dunque, se n'è prevista un'altra direttamente centrata sulle donne, rendendo noto l'obiettivo delle misure di riequilibrio.

uomini. Le leggi regionali garantiscono parità di accesso a donne e uomini alle cariche elettive e negli enti, negli organi e in tutti gli incarichi di nomina del Consiglio e della Giunta»¹⁰⁵.

La legge elettorale marchigiana – l.r. 16 dicembre 2004 n. 27 – prevede, all’art. 9, co. 6. una quota inderogabile: «In ogni lista provinciale, a pena d’inammissibilità, nessuno dei due generi può essere rappresentato in misura inferiore ad un terzo dei candidati presentati con arrotondamento, in caso di decimale, all’unità superiore». La ricasazione della singola lista provinciale squilibrata – il sistema elettorale delle Marche non prevede “listini” – è stata ritenuta una sanzione «molto efficace»¹⁰⁶.

In *Emilia Romagna* lo Statuto (l.r. 31 marzo 2005 n. 13) prevede all’art. 2 («Obiettivi») che tra i fini cui la Regione ispira prioritariamente la propria azione c’è anche «il perseguimento della parità giuridica, sociale ed economica fra donne e uomini e la rimozione degli ostacoli che impediscono la piena realizzazione di tale principio, compreso l’accesso alle cariche elettive, ai sensi degli articoli 51 e 117 della Costituzione» (co. 1, lett. b)¹⁰⁷. Della legge elettorale, però, si dirà nel prossimo paragrafo, essendo stata approvata solo nel periodo che qui si riferisce al c.d. “atto III”.

Passando all’*Umbria*, il suo Statuto (l.r. 16 aprile 2005 n. 21) contiene l’art. 7, rubricato semplicemente «Parità»: nell’unico comma è scritto che «La Regione opera per attuare la piena parità tra uomini e donne nella vita sociale, culturale, economica e politica anche con l’adozione di azioni positive. In particolare promuove, con appositi provvedimenti, pari condizioni per l’accesso alle cariche elettive»¹⁰⁸. La formula, che appare come una curiosa crasi tra gli artt. 51 e 117, co. 7, Cost. e le disposizioni introdotte negli Statuti speciali dalla l. cost. n. 2/2001, si accompagna alla più

¹⁰⁵ Sottolineano che «la legge regionale che non rispettasse tali indicazioni sarebbe costituzionalmente illegittima, perché evidentemente contraria ad un principio fondamentale di funzionamento previsto dallo statuto» L. PIANESI, G.M. SALERNO, *Le norme programmatiche, i principi e la tutela dei diritti*, in AA.VV., *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Marche*, a cura di L. Califano, G.M. Salerno, Torino 2012, 32. L’art. 54, poi, istituisce la Commissione per le pari opportunità, «con sede presso il Consiglio regionale, per garantire le condizioni di effettiva parità a donne e uomini».

¹⁰⁶ V. FIORILLO, M. RUBECHI, *L’organizzazione del Consiglio - Assemblea legislativa regionale*, in AA.VV., *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Marche*, cit., 42. Va peraltro segnalato che, alle elezioni del 2005, trovò applicazione una versione “edulcorata” della norma, essendo richiesta sempre a pena di inammissibilità solo la rappresentanza, in ciascuna lista, di «candidati di entrambi i generi» (l.r. 1° febbraio 2005 n. 5, art. 2, co. 1, lett. c). Ciò era già previsto come disposizione transitoria dalla l.r. n. 27/2004 (art. 25, co. 4, lett. e) ma, dal momento che si era reso necessario differire l’applicabilità dell’intera legge elettorale all’entrata in vigore del nuovo Statuto – soluzione resa necessaria dalla puntuale impugnazione governativa della legge elettorale, proprio perché lo Statuto non aveva ancora terminato il suo *iter* – la Regione aveva scelto di imporre comunque un vincolo minimo, non ancora previsto a livello di disciplina nazionale “cedevole”.

¹⁰⁷ All’art. 41 è inoltre prevista l’istituzione – avvenuta più in là, con l.r. 15 luglio 2011 n. 8 – della Commissione per le Pari Opportunità fra donne e uomini presso l’Assemblea legislativa.

¹⁰⁸ V. anche l’art. 62, che prevede l’istituzione – operata con l.r. n. 6/2009 – del Centro per le pari opportunità.

specifica affermazione del co. 3 dell'art. 42, dedicato alla composizione dell'Assemblea legislativa: «La legge elettorale prevede incentivi e forme di sostegno a favore del sesso sottorappresentato»¹⁰⁹.

La legge elettorale umbra (l.r. 4 gennaio 2010 n. 2), l'ultima del c.d. atto II, era arrivata quasi cinque anni dopo la legge calabrese e quasi un anno dopo quella campana¹¹⁰; all'inizio l'art. 3, co. 3, prevedeva una disposizione simile a quella di Puglia e Lazio, ma con alcune differenze. In Umbria non erano previste misure di riequilibrio per le liste regionali, quando queste ultime nelle due Regioni citate erano state eliminate. Ciò era in parte compensato dall'applicazione della quota massima dei due terzi per il sesso più rappresentato (con arrotondamento all'unità più vicina) nelle liste provinciali non all'intero gruppo di liste, ma a «ogni lista provinciale». La norma però restava poco incisiva: la sanzione non era la riconsiliazione, ma il pagamento di parte del «rimborso» delle spese elettorali ex l. n. 157/1999, in proporzione ai candidati in eccesso¹¹¹. Sulla materia elettorale e sui congegni di democrazia paritaria avrebbe inciso la l.r. n. 4/2015: se ne parlerà nel paragrafo successivo.

La *Liguria* nello Statuto (l.r. st. 3 maggio 2005 n. 1) ha inserito all'art. 2 («Principi dell'ordinamento e dell'azione regionale») una disposizione più generica rispetto alle altre Regioni: al co. 2, lett. b), si legge che la Liguria «assicura, con azioni positive, le pari opportunità in ogni campo, sulla base dei principi di pari diritti e pari trattamento tra le donne e gli uomini», senza riferimenti specifici al momento elettorale¹¹². La Regione finora non ha approvato una propria legge elettorale, regolando solo l'esenzione dalla sottoscrizione delle liste (nella l.r. n. 41/2014¹¹³).

¹⁰⁹ Ammette A. PIERINI, *Principi, valori e diritti nello Statuto*, in AA.VV., *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Umbria*, a cura di M. Volpi, F. Clementi, Torino 2016, 157 come gli Statuti, generalmente intesi (non solo quello umbro), abbiano «scarse [...] possibilità di incidere su tale materia», dal momento che l'art. 122 Cost. riserva comunque i principi in materia elettorale alla competenza statale, come ribadito da Corte cost. n. 2/2004.

¹¹⁰ Per la ricostruzione del cammino verso l'approvazione della legge elettorale (comprensivo delle traversie dello Statuto), v. L. CASSETTI, *L'attività statutaria, legislativa e regolamentare della Regione Umbria nella VII legislatura (2000-2005)*, in *www.federalismi.it*, n. 6/2005; F. CLEMENTI, *La legge elettorale regionale*, in AA.VV., *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Umbria*, cit., 72 ss.

¹¹¹ Il fatto che l'ammontare della somma da versare (mai oltre la metà del contributo spettante) fosse stabilito ancora con decreto del Presidente della Giunta, ma su conforme deliberazione dell'Ufficio di presidenza del Consiglio regionale, da una parte metteva sullo stesso piano le forze di maggioranza e minoranza, dall'altra parte metteva di fatto l'irrogazione della sanzione nelle mani di quelle stesse forze politiche, che avrebbero potuto anche... lavarsele tra loro.

¹¹² In origine l'art. 14, co. 2, prevedeva che la legge elettorale ligure assicurasse «le pari opportunità per uomini e donne nell'accesso alle cariche elettive» ma la disposizione fu impugnata ex art. 123 Cost. dal Governo; il giudizio si estinse con Corte cost. ord. n. 353/2005, essendo stato riapprovato nel frattempo lo Statuto senza le disposizioni indubiate. Cfr. V. GAFFURI, *La tutela dei diritti tra principi e obiettivi*, in AA.VV., *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Liguria*, a cura di P. Costanzo, Torino 2011, 56-63.

¹¹³ La collocazione era discutibile: è facile rilevare la totale estraneità delle questioni legate alla raccolta firme con l'argomento della l.r. n. 41/2014 («Disposizioni collegate alla legge finanziaria 2015»).

Lo Statuto dell'*Abruzzo*, approvato anni dopo quelli della “prima generazione” (l.r. 10 gennaio 2007 n. 1), intitola l'art. 6 «L'uguaglianza tra uomini e donne»: «La Regione – si legge – riconosce e valorizza le differenze di genere e promuove l'uguaglianza di tutti i diritti, garantisce le pari opportunità tra uomini e donne in ogni campo assicurando l'effettiva parità di accesso alle cariche pubbliche ed elettive; adotta programmi, leggi, azioni positive e iniziative atte a garantire e promuovere la presenza equilibrata delle donne e degli uomini nel lavoro, nello svolgimento delle attività di cura, nella rappresentanza e nella partecipazione alla vita sociale, culturale e politica»¹¹⁴. La legge elettorale, però, sarebbe arrivata solo nel 2013, così la trattazione è rinviata al § 5.

Oltre un anno e mezzo più tardi, anche la *Lombardia* si è data un nuovo Statuto (l.r. st. 30 agosto 2008 n. 1). L'art. 11, rubricato «Uguaglianza fra uomini e donne. Pari opportunità», è tra i più completi (con quello campano), guardando soprattutto agli Statuti che alle pari opportunità hanno dedicato un intero articolo. Il co. 1 contiene l'affermazione di principio: «La Regione riconosce, valorizza e garantisce le pari opportunità tra uomini e donne in ogni campo, adottando programmi, leggi, azioni positive e iniziative atte a garantire e promuovere la democrazia paritaria nella vita sociale, culturale, economica e politica». Il co. 2 si occupa del momento elettorale: «Al fine di conseguire l'equilibrio della rappresentanza di donne e uomini negli organi elettivi, la legge regionale promuove condizioni di parità per l'accesso alle cariche elettive, ai sensi degli articoli 51 e 117, settimo comma, della Costituzione», ricalcando almeno in parte la struttura delle disposizioni aggiunte agli Statuti speciali dalla l. cost. n. 2/2001, ma con alcune non lievi differenze lessicali¹¹⁵. Anche qui l'approvazione della legge elettorale sarebbe ricaduta nel c.d. atto III: se ne parlerà nel § 5.

Ultima Regione da considerare è la *Campania*, il cui Statuto è successivo di poco meno di un anno a quello lombardo (l.r. 28 maggio 2009 n. 6). Tra i «Principi fondamentali» contenuti nell'art. 1, al co. 2 si legge anche che la Regione «promuove i principi di uguaglianza, solidarietà, libertà, giustizia sociale e pari opportunità tra donne e uomini»; l'art. 5, poi, è dedicato per intero al «Valore della differenza di genere», l'intitolazione più significativa vista sin qui¹¹⁶.

¹¹⁴ In più, l'art. 81 istituisce la Commissione regionale per la realizzazione delle pari opportunità e della parità giuridica e sostanziale tra donne e uomini: essa è stata istituita con l.r. 14 giugno 2012 n. 26.

¹¹⁵ Il co. 3 prevede: «La Regione promuove il riequilibrio tra entrambi i generi negli organi di governo della Regione e nell'accesso agli organi degli enti e delle aziende dipendenti e delle società a partecipazione regionale per i quali siano previste nomine e designazioni di competenza degli organi regionali».

¹¹⁶ Ritiene il tema affrontato dallo Statuto «con decisione e in via di principio» F. PASTORE, *Uno Statuto di «seconda generazione»*, in AA.VV., *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Campania*, a cura di S. Staiano, Torino 2016, 40.

All'inizio riporta affermazioni generali: «La Regione riconosce e valorizza la differenza di genere nel rispetto della libertà e della dignità umana» (co. 1); «La Regione rimuove ogni ostacolo che impedisce la piena parità delle donne e degli uomini nella vita sociale, culturale, economica, politica, e in materia di lavoro, di formazione e di attività di cura; assicura le azioni di promozione della parità anche nelle fasi di pianificazione, attuazione, monitoraggio e valutazione delle azioni stesse» (co. 2). Il co. 3 è il più rilevante: «La Regione, ai fini di cui al comma 2, adotta programmi, azioni ed ogni altra iniziativa tesi ad assicurare il pieno rispetto dei principi di parità, di pari opportunità e di non discriminazione ed il riequilibrio della rappresentanza tra donne ed uomini nelle cariche elettive nonché a promuovere condizioni di parità per l'accesso alle consultazioni elettorali e la presenza equilibrata dei due generi in tutti gli uffici e le cariche pubbliche. Al fine di conseguire il riequilibrio della rappresentanza dei sessi, la legge elettorale regionale promuove condizioni di parità per l'accesso di uomini e donne alla carica di consigliere regionale mediante azioni positive».

La legge elettorale campana – l.r. 27 marzo 2009 n. 4 – dedica l'intero art. 10 alla «Rappresentanza di genere». Al suo interno si trovano le disposizioni relative al procedimento elettorale preparatorio, con l'imposizione della quota massima, all'interno di ogni lista provinciale (non è previsto il “listino”, ma solo il collegamento al candidato Presidente), di due terzi per il sesso più rappresentato (co. 2) e la precisazione che il mancato rispetto di quel vincolo comporta la non ammissione della lista stessa (co. 3); c'è anche però una norma “di contorno”, ossia la richiesta ai soggetti politici di «assicurare la presenza paritaria di candidati di entrambi i generi nei programmi di comunicazione politica offerti dalle emittenti radiotelevisive pubbliche e private» e, con riguardo ai messaggi autogestiti, di «mettere in risalto con pari evidenza la presenza dei candidati di entrambi i generi nelle liste presentate dal soggetto politico che realizza il messaggio».

Soprattutto, però, la l.r. n. 4/2009 si è distinta per l'introduzione della “doppia preferenza di genere”¹¹⁷, che in Italia (e in Europa) ha fatto la sua comparsa proprio in Campania¹¹⁸: esso è stato qualificato, mentre ancora era in gestazione, come «un meccanismo normativo che favorisca la manifestazione di voti di preferenza in favore di candidati di sesso femminile»¹¹⁹, innestando su una

¹¹⁷ Tratta del tema, con altre questioni di democrazia paritaria in Campania, M. TROISI, *La legge elettorale e il sistema dei partiti*, in AA.VV., *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Campania*, cit., 110-114.

¹¹⁸ Sulla novità dell'istituto, cfr. M. CAIELLI, *La nuova legge elettorale della Regione Campania*, cit., 3.

¹¹⁹ F. PASTORE, S. RAGONE, *Voto di preferenza e rappresentanza di genere nella legislazione elettorale regionale*, in www.amministrazioneincammino.it, 2009, 13.

lista sufficientemente equilibrata (magari mediante una quota) la possibilità di esprimere – in alternativa alla preferenza unica – due preferenze, con la clausola che esse siano rivolte a due candidat* di genere diverso. Non si tratta(va) di preconstituire un risultato a favore di un genere di candidat* (sarebbe illegittimo, la giurisprudenza della Corte l’ha sempre detto), ma semplicemente di consentire agli elettori di esprimere la propria preferenza consueta senza “sacrificare” il sostegno alla persona dell’altro genere e, per converso, di dare al genere meno rappresentato nelle liste più possibilità di essere scelto (senza che ciò sottragga *chance* a esponenti del genere più rappresentato).

La l.r. n. 4/2009, all’art. 4, co. 3, recita: «L’elettore può esprimere, nelle apposite righe della scheda, uno o due voti di preferenza, scrivendo il cognome ovvero il nome ed il cognome dei due candidati compresi nella lista stessa. Nel caso di espressione di due preferenze, una deve riguardare un candidato di genere maschile e l’altra un candidato di genere femminile della stessa lista, pena l’annullamento della seconda preferenza». Nel disegnare in concreto uno strumento inedito, la Campania ha scelto la formula che consente (oltre, naturalmente, al voto al solo candidato Presidente, al voto di lista e all’eventuale voto “disgiunto”) tanto l’espressione di una sola preferenza, come in passato, quanto l’espressione di due voti per candidat* di genere diverso¹²⁰; ove l’elettore decida di destinare entrambe le preferenze a candidat* dello stesso genere, la legge ha scelto l’annullamento della preferenza espressa per seconda, anche se si sarebbe potuto decidere di annullare entrambi i consensi, per evitare rischi di trattamenti diversi tra i due soggetti destinatari della preferenza¹²¹.

Trattandosi di una novità assoluta sul piano della tecnica elettorale – e visto l’atteggiamento poco aperto alle novità mostrato in passato dall’esecutivo – era quasi certa l’impugnazione da parte del Governo anche della disposizione che prevedeva la doppia preferenza di genere, cosa che è puntualmente avvenuta. Nel ricorso si lamentava una «evidente menomazione dell’elettorato passivo e di quello attivo»: i candidati dello stesso genere sarebbero stati «discriminati e resi disuguali» all’atto dell’espressione della seconda preferenza (in violazione dell’art. 3 Cost. e pure dell’art. 51, co. 1., Cost.,

¹²⁰ Scegliere se concedere solo la doppia preferenza o pure il voto singolo è determinante nell’ottica della garanzia di risultato: permettere all’elettore di esprimere anche una sola preferenza riduce di molto la garanzia di elezione per le persone candidate del sesso sottorappresentato. V. F. PASTORE, S. RAGONE, *Voto di preferenza*, cit., 13.

¹²¹ Su una parità di *chance* forse più garantita «se la sanzione prevedesse l’annullamento di entrambe le preferenze, in quanto le conseguenze della violazione della norma sulla preferenza di genere verrebbero subite in eguale misura dai due candidati di sesso maschile (o femminile) prescelti» e sulla consapevolezza che l’ordine con cui l’elettore mette sulla scheda i nomi dei prescelti «non deriva necessariamente da una ragione politica ma da una mera causalità», v. M. CAIELLI, *La promozione della democrazia paritaria nella legislazione elettorale regionale: un altro “via libera” della Corte costituzionale*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2010, 11.

poiché si sarebbe creata «un'impropria ragione di ineleggibilità» in base al sesso) e sulla seconda preferenza il voto non sarebbe risultato libero, violando l'art. 48, co. 2, Cost. Un *repackaging*, dunque, delle doglianze espresse contro la normativa valdostana nel 2002, con poche novità.

È toccato ancora al giudice delle leggi, con Corte cost. 15 dicembre 1999 - 14 gennaio 2010 n. 4, sciogliere il nodo e dare di nuovo torto al Governo, dichiarando infondata la questione. Ricordati il fondamento statutario (sull'art. 5, co. 3, St., di cui è sottolineata la mancata impugnazione, anche se l'esecutivo aveva già mostrato di ritenere solo programmatiche norme simili) e la compatibilità dei fini di riequilibrio della rappresentanza con il nuovo testo dell'art. 51, co. 1, e l'art. 117, co. 7, Cost., la Consulta ha riconosciuto un quadro normativo (costituzionale e statutario) «ispirato al principio fondamentale dell'effettiva parità tra i due sessi nella rappresentanza politica, nazionale e regionale»: un quadro che, sulla base della palese e “storica” sottorappresentazione femminile nelle assemblee elettive, suggeriva di adottare «misure specifiche volte a dare effettività ad un principio di eguaglianza astrattamente sancito, ma non compiutamente realizzato nella prassi politica ed elettorale».

Posta la varietà di mezzi per raggiungere lo scopo, la Corte richiamava il divieto di adottare misure in grado di attribuire direttamente i risultati auspicati (mostrando di non avere superato del tutto – o di non poter/voler ritenere superabile? – la sentenza n. 422/1995) e che dunque non incidessero sull'esito delle scelte degli elettori. Riconosceva però il mutamento parziale di posizione di Corte cost. n. 49/2003: essa, stante il quadro costituzionale in evoluzione, aveva limitato la lettura del precedente alla necessità di evitare che i vincoli di riequilibrio ledessero la parità di *chance* di liste e candidat*, alterando “in uscita” il risultato o avvantaggiando alcuni candidat* in base al loro genere.

Il giudice delle leggi notava che la doppia preferenza era solo una facoltà (l'elettore poteva continuare a esprimerne una, senza vincoli) e l'invalidità avrebbe colpito solo la seconda preferenza dello stesso genere, senza infirmare la «prima scelta dell'elettore». Il risultato elettorale non veniva prefigurato, né si alterava la rappresentanza: un maggior equilibrio sarebbe stato incentivato, ma non era imposto o scontato (la maggioranza degli elettori avrebbe potuto continuare a esprimere una sola preferenza, magari addirittura beneficiando soprattutto candidate, ribaltando la situazione).

Dal punto di vista dell'elettore, invece, per la sentenza la legge non limitava o condizionava le sue scelte, ma fissava «criteri con i quali queste devono essere effettuate», come il numero delle preferenze da esprimere, secondo «indirizzi di politica istituzionale» che possono mutare ma non ledono la libertà degli elettori. Non lo farebbe nemmeno il vincolo di genere legato all'espressione

della seconda preferenza, essendo «una facoltà aggiuntiva» (mentre nelle altre Regioni le preferenze erano limitate a una o, come in Toscana, a nessuna) che introduceva «solo in questo ristretto ambito, una norma riequilibratrice», che punta a ottenere «indirettamente ed eventualmente, il risultato di un'azione positiva», che però sarebbe effetto solo delle «libere scelte degli elettori». Il fatto che il votante resti libero di esprimere una sola preferenza e che comunque il vincolo di genere sulla seconda preferenza non attribuisca vantaggi direttamente identificabili a chi si candida in ragione del proprio genere, «posto il reciproco e paritario condizionamento tra i due generi nell'ipotesi di espressione di preferenza duplice», non lede in alcun modo il diritto di elettorato attivo e passivo.

La “coda” della parte motiva pareva completare il discorso iniziato con la sent. n. 49/2003, quando la Corte aveva ammesso che i partiti avevano compiuto ben poco di ciò che ci si poteva attendere da loro sul piano del riequilibrio della rappresentanza, cosa che di fatto – assieme al mutamento del quadro costituzionale – aveva reso giustificabile l'intervento promozionale della legge. Sette anni dopo, la Consulta ha precisato che la doppia preferenza di genere non avrebbe prodotto comunque una garanzia di risultato: «resistenze culturali e sociali, ancora largamente diffuse, potrebbero frustrare l'intento del legislatore regionale, perpetuando la situazione esistente» di marcato squilibrio di genere, non solo a livello regionale. I partiti non sono citati di nuovo esplicitamente, ma è facile intravederli tra i responsabili delle resistenze culturali e sociali residue.

Nel 2003 il giudice delle leggi aveva “salvato” uno strumento blando come la quota che impediva le liste monogenere (anche se per parte della dottrina la possibile illegittimità stava proprio nella sua incisività irrisoria); sette anni dopo sembra aver fatto un passo avanti, togliendo di mezzo (alcuni) dubbi su un congegno che appare più efficace (specie se combinato a un sistema di quote vincolante) e agisce al momento della scelta dell'elettore, dunque nella fase più delicata, in cui elettorato attivo e passivo finiscono per incontrarsi e che le stesse sentenze della Corte costituzionale hanno circondato di attenzioni (anche con riguardo al “prima” e al “dopo”).

Certo, non tutto è risolto e chiarito, a partire dalla distinzione tra azioni antidiscriminatorie e azioni positive. Lo Statuto campano cita queste ultime come strumento per ottenere «condizioni di parità per l'accesso di uomini e donne» al Consiglio regionale; la stessa Corte ha riconosciuto l'art. 5 St. come fondamento della norma di legge, l'ha inserito nel quadro di rango superprimario da considerare e ha sottolineato che quella disposizione statutaria non era stata impugnata *illo tempore*

dal Governo¹²², eppure questa ha detto che quella introdotta dall'art. 4, co. 3, della l.r. n. 4/2009 è «una norma riequilibratrice volta ad ottenere, indirettamente ed eventualmente, il risultato di un'azione positiva»¹²³. Ciò equivale a dire che per il giudice delle leggi *non* è un'azione positiva.

Il fatto che la Consulta abbia voluto precisare ciò induce a riflettere. Da una parte, sembra di individuare ancora il peso dell'antico precedente del 1995 (tanto rilevante da suggerire ai giudici di marcare le distanze tra il nuovo caso e quello di quindici anni prima). Dall'altra, si è tentati di chiedersi che peso la Corte stessa riconosca davvero alla fonte statutaria: il riferimento esplicito all'azione positiva in essa contenuto¹²⁴ avrebbe reso meno necessario inquadrare la doppia preferenza di genere come semplice «norma riequilibratrice». In concreto, peraltro, sarebbe stato difficile interpretare la possibilità della seconda preferenza come un vantaggio a favore di un genere specifico e non come un'opportunità in più data all'elettore e, indirettamente, a candidate e candidati¹²⁵.

Altri passaggi della sentenza hanno convinto solo in parte autori e autrici che pure si sono mostrati favorevoli a mantenere quel tipo di preferenza: dubbi sono stati espressi, in particolare, sul

¹²² S. LEONE, *La preferenza di genere come strumento per «ottenere, indirettamente ed eventualmente, il risultato di un'azione positiva»*, in *Giur. cost.*, 2010, 93 ss. Traeva da questi tre punti l'idea che la disposizione statutaria avesse valore precettivo e che, di più, per la Corte lo stesso Statuto potesse dettare disposizioni di principio in materia di pari opportunità: l'eventualità era stata ritenuta legittima da M. COSULICH, *Il sistema elettorale del Consiglio regionale tra fonti statali e fonti regionali*, Padova 2008, 70-71, non essendo previsto dall'art. 117, co. 7 (letto assieme all'art. 123), un riparto rigido come quello *ex art. 122 Cost.* Di un probabile «cambiamento di passo» rispetto a Corte cost. nn. 372-378-379/2004 parlava M. RAVERAIRA, «*Preferenza di genere*»: azione positiva o norma antidiscriminatoria? *Brevi note a margine della sent. n. 4/2010 della Corte costituzionale*, in www.federalismi.it, n. 3/2010, 6. Sul valore delle norme di principio inserite negli Statuti, in chiave più ampia e con attenzione alla giurisprudenza costituzionale, v. L. BIANCHI, *Le norme di principio negli Statuti*, in AA.VV., *Osservatorio sulle fonti 2005. I nuovi Statuti regionali*, a cura di P. Caretti, Torino 2006, 45-57; con riguardo alla materia elettorale (sia pure riferendosi, anche qui, agli «statuti di prima generazione») G. TARLI BARBIERI, *Il complesso mosaico delle fonti in materia di sistema di elezione del Presidente e dei consiglieri regionali*, in AA.VV., *Osservatorio sulle fonti 2005*, cit., 111-135, spec. 126 ss.

¹²³ Manifestava comunque dubbi sul senso di questa frase – non scevra da ambiguità, come si cercherà di dimostrare tra poche righe – M. RAVERAIRA, «*Preferenza di genere*», cit., 5-6.

¹²⁴ Un riferimento, peraltro, non gradito da tutta la dottrina: non lo riteneva opportuno, ad esempio, E. CATELANI, *La tutela delle pari opportunità negli statuti e nella legislazione elettorale*, in AA.VV., *I principi negli statuti regionali*, a cura di E. Catelani, E. Cheli, Bologna 2008, 244.

¹²⁵ Lo notava in modo condivisibile (all'interno di un giudizio del tutto positivo sulla sentenza) L. CARLASSARE, *La legittimità della «preferenza di genere»: una nuova sconfitta della linea del governo contro la parità*, in *Giur. cost.*, 2010, 81-84. Nega che si possa considerare come azione positiva la preferenza di genere per «l'effetto di riequilibrio (distorsivo?) che essa eventualmente e indirettamente produce nell'ambito di operatività della opzione per la duplice preferenza» L. CALIFANO, *L'assenso «coerente» della Consulta alla preferenza di genere*, in www.forumcostituzionale.it, 2010, 2. Preferisce inquadrare la doppia preferenza di genere in una sorta di *tertium genus*, intermedio e diverso rispetto alle azioni positive e alle norme discriminatorie, S. LEONE, *La preferenza di genere*, cit. Riteneva che comunque la Corte avesse perso «un'altra occasione per superare, con le opportune argomentazioni, il «tabù» delle misure dichiaratamente a sostegno delle candidature femminili», consentendone la configurazione come azioni positive M. CAIELLI, *La promozione della democrazia paritaria*, cit., 15. Sul tema v. anche A. MARESCA, *La promozione della rappresentanza di genere tra ipotesi di azioni positive e normative antidiscriminatorie*, in www.dirittifondamentali.it, n. 1/2012.

reale rispetto della libertà del voto e dell'eguaglianza dei suoi effetti¹²⁶, così come sulla mancanza – anche stavolta – di qualche riflessione in più proprio sulla libertà del voto, essendo «fin troppo facile» sostenere solo che due preferenze sono più e meglio di una, senza interrogarsi seriamente sulle situazioni in cui per le preferenze non c'è spazio, cioè in tutti i casi di liste “bloccate”¹²⁷. Non è poi mancato chi – al di là del contenuto della sentenza, condiviso – ha ritenuto almeno in parte “anomalo” uno strumento che, invece che funzionare autonomamente a tutela dell'equilibrio nella rappresentanza, si affidi ai votanti e alle loro decisioni per raggiungere (eventualmente) tale scopo¹²⁸.

Resta il fatto che il congegno della doppia preferenza di genere, innestandosi su un sistema elettorale – prevalentemente proporzionale con preferenza – tradizionalmente ritenuto più *woman-friendly* rispetto ad altri (specie se a lista “bloccata” o basati su collegi uninominali)¹²⁹, ha mostrato all'atto pratico di produrre come effetto «l'elezione di donne in grado di raccogliere un consenso diretto alla loro persona da parte degli elettori mediante il voto di preferenza»¹³⁰. Un risultato, a ben guardare, pienamente rispettoso dei canoni fissati dalla Corte già nella criticabile sentenza del 1995, visto che lascia comunque totalmente nelle mani degli elettori la determinazione di eletti ed elette e non attribuisce vantaggi diretti in ragione del sesso di chi è candidat*. La formula utilizzata, più che essere neutra, appare simmetrica (sono citati espressamente i due generi, legati – come rilevato dalla

¹²⁶ Sosteneva che, in realtà, il contenuto del diritto di voto risulta direttamente limitato – per la seconda preferenza – poiché è «valido solamente in ragione di un certo contenuto [...] mentre non è valido se assume un contenuto diverso» e che il voto di chi utilizza lo strumento messo a disposizione dalla Regione finisce per avere un peso doppio (già “in entrata”) rispetto a quello di chi, non condividendo quello stesso strumento o il fine da perseguire, sceglie di votare due candidati dello stesso genere. M. OLIVETTI, *La c.d. «preferenza di genere» al vaglio del sindacato di costituzionalità. Alcuni rilievi critici*, in *Giur. cost.*, 2010, 84-93. Riconosceva comunque che il voto dell'elettore per la seconda preferenza era condizionato – sia pure in misura legittima – perché non gli era «consentito di votare *utilmente* per qualsiasi candidato» S. LEONE, *La preferenza di genere*, cit., par. 4.

¹²⁷ Sviluppava la riflessione in modo più ampio M. CAIELLI, *La promozione della democrazia paritaria*, cit., 12.

¹²⁸ G. FERRI, *Le pari opportunità fra donne e uomini nell'accesso alle cariche elettive e la “preferenza di genere” in Campania*, in *Le Regioni*, 2010, 902-915, spec. 914 s. L'Autore ammette che il meccanismo della preferenza di genere avrebbe potuto essere efficace *ex se* qualora l'elettore non avesse avuto a disposizione anche la preferenza singola, ma solo quella doppia: sarebbe stata «una soluzione assai più garantistica per la “rappresentanza di genere”», ma molto probabilmente non sarebbe stata considerata legittima nell'attuale quadro costituzionale perché avrebbe finito per predeterminare un risultato quanto al rapporto numerico tra i generi nell'assemblea, per cui sarebbe stata necessaria una specifica e valida copertura costituzionale.

¹²⁹ Ricordava come il carattere di sistema *woman-friendly* fosse stato messo in luce dalla migliore dottrina politologica e giuridica M. CAIELLI, *La nuova legge elettorale della Regione Campania*, cit., 11. Sottolineava però, allo stesso tempo, che proprio il sistema delle preferenze tendeva innanzitutto a premiare candidature già forti e, dunque, la visibilità delle candidature femminili passava anche attraverso «l'adozione di nuove misure di sostegno, anche economico, [...] in relazione all'accesso paritario ai *media*» L. CALIFANO, *L'assenso “coerente”*, cit., 1.

¹³⁰ L'avevano scritto, prima che le norme campane fossero perfezionate, F. PASTORE, S. RAGONE, *Voto di preferenza*, cit., 14.

sentenza – da un rapporto di «reciproco e paritario condizionamento»), ma non sembra diverso l’atteggiamento del legislatore, volto a rendere il più possibile accettabile il nuovo congegno elettorale, anche – e soprattutto – agli occhi del giudice costituzionale¹³¹. Un obiettivo, a quanto pare, centrato, con buona pace del Governo, uscito sconfitto anche alla fine dell’atto II.

5. Atto III: verso la parità, tra preferenze raddoppiate e riforme sfumate

La decisione della Corte costituzionale sulla doppia preferenza di genere adottata in Campania avrebbe avuto effetti tali da suggerire – come qui si è fatto – di sceglierla come evento che chiude l’atto II della vicenda qui ripercorsa e, soprattutto, come presupposto e fatto di apertura dell’atto III (l’ultimo, per il momento, e tuttora in corso), meno denso di eventi rispetto al precedente, ma ugualmente interessante, specie dal punto di vista degli interventi statali.

Come si è visto nel § 4, entro il 2010 la maggior parte delle Regioni si era data un nuovo Statuto (o, per le Regioni ad autonomia differenziata, a inserire all’interno dei loro Statuti le disposizioni sul riequilibrio della rappresentanza aveva provveduto la l. cost. n. 2/2001) e molte di esse si erano anche dotate di una propria legge elettorale, con le varie disposizioni di democrazia paritaria passate in rassegna nelle pagine precedenti. Dopo Corte cost. n. 4/2010, hanno approvato e hanno visto entrare in vigore il loro Statuto il Veneto, il Molise e, da ultima, la Basilicata; di queste Regioni, solo il Veneto dispone di una propria legge elettorale regolarmente vigente; ad essa si aggiungono le leggi elettorali approvate da Lombardia, Sardegna, Abruzzo ed Emilia Romagna, nonché le riforme significative di Toscana, Umbria e Puglia. Le norme, dunque, saranno analizzate secondo l’ordine appena indicato, ad eccezione della Puglia, di cui si è già detto nel § 4.

Lo Statuto del *Veneto* (l.r.st. 17 aprile 2012 n. 1) prevede all’art. 6, tra i «Diritti e obiettivi delle politiche regionali», che la Regione «riconosce e valorizza le differenze di genere e rimuove ogni ostacolo che impedisce la piena parità tra uomo e donna» (co. 1, lett. c). All’art. 34, rubricato

¹³¹ Metteva in guardia dall’«ipocrisia del legislatore», che «cela il reale obiettivo» delle misure di democrazia paritaria, ossia (per l’Autrice) non «la eguale presenza in tutti le assemblee elettive dei due sessi, bensì [...] porre rimedio alla persistente situazione di svantaggio in cui versano le donne in politica, derivante da trattamenti giuridici discriminatori che sono cessati, almeno nelle democrazie occidentali, da pochi decenni» M. CAIELLI, *La nuova legge elettorale della Regione Campania*, cit., 14; cfr. ID., *Azioni positive*, in *Dig. Disc. Pubbl.*, Agg. 2008, spec. 22 ss.

«Elezioni e composizione del Consiglio regionale», l'ultimo periodo del co. 3 recita: «Al fine di conseguire l'equilibrio della rappresentanza dei sessi, la legge elettorale promuove condizioni di parità per l'accesso alle cariche elettive», ricalcando in parte il testo adottato dalla Lombardia, a sua volta ispirato alle disposizioni degli Statuti speciali introdotte con l. cost. n. 2/2001 (ma parlando, anche qui, di accesso *alle cariche elettive e non alle consultazioni elettorali*)¹³².

La legge elettorale veneta (l.r. 16 gennaio 2012 n. 5) si basa sulla competizione tra liste provinciali concorrenti, eventualmente collegate in coalizioni (ciascuna di queste esprime il suo candidato Presidente). L'art. 13, co. 6, prevede: «In ogni lista provinciale, a pena d'inammissibilità, se il numero dei candidati è pari, ogni genere è rappresentato in misura eguale, se il numero dei candidati è dispari, ogni genere è rappresentato in numero non superiore di una unità rispetto all'altro genere. Nelle liste i nomi dei candidati sono alternati per genere». Ciò comporta un'offerta di candidati* in sostanza paritaria, anche nella presentazione (per l'inserimento alternato), che non comporta l'attribuzione automatica dei seggi perché le liste non sono “bloccate”; la legge, però, ha mantenuto la preferenza unica, non essendo stata approvata l'introduzione della doppia preferenza di genere, a dispetto dell'avallo della Consulta alla soluzione campana¹³³.

In *Molise* lo Statuto (l.r. 18 aprile 2014 n. 10) dedica l'art. 6 alla «Parità»: nell'unico comma si legge che «La Regione opera per attuare la piena parità tra uomini e donne nella vita sociale, culturale ed economica. Promuove la parità di accesso tra uomini e donne alle cariche elettive». Una ribattuta, dunque, dell'art. 117, co. 7, Cost., almeno per il periodo finale che qui interessa¹³⁴.

Lo Statuto della *Basilicata* è mancato a lungo all'appello: la l.r. st. 17 novembre 2016 n. 1 può far ritenere conclusa – al di là di possibili modifiche – la “stagione statutaria”, ben più lunga del previsto. È dedicato alla «Parità di genere» l'art. 6: la Regione «valorizza la rappresentanza dei due generi e

¹³² V. pure l'art. 64 St. («Differenza di genere»), che ribatte l'art. 82 St. Toscana. Di tali disposizioni, di principio o di dettaglio, come segno della «sensibilità del legislatore regionale nel rendere immediatamente percepibili al cittadino i principi di diretta derivazione costituzionale collegati all'attuazione delle pari opportunità sul territorio» parla L. LANZONI, *La legislazione per la realizzazione delle pari opportunità*, in AA.VV., *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Veneto*, a cura di P. Cavaleri, E. Gianfrancesco, Torino 2013, 211-214, spec. 212.

¹³³ Sul punto cfr. I. CARLOTTO, *La legge elettorale del Veneto*, in AA.VV., *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Veneto*, cit., 203-210, spec. 209-210.

¹³⁴ Ammette «la difficoltà del legislatore statutario molisano nell'uscire dalla genericità in alcune disposizioni» di principio, comprese quelle sulla parità tra i sessi E.A. FERIOLI, *Principi statutarî*, in AA.VV., *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Molise*, a cura di M. Della Morte, G. Meloni, Giappichelli 2017, 20. Nota l'Autrice che, pur essendo prevista, non è stata “statutarizzata” la Commissione regionale per le pari opportunità (istituita nel 1994) e, più in generale, non ci sia alcun altro accenno alla parità in altre disposizioni statutarie (nemmeno con riferimento alla Giunta regionale) e nemmeno nella normativa regionale sulle nomine (l.r. n. 16/2002), mai integrata sul punto.

promuove il diritto alle pari opportunità» (co. 1); «rimuove ogni discriminazione che impedisce la parità delle donne e degli uomini nella vita sociale, culturale, politica, economica e in materia di lavoro; promuove la parità di accesso tra donne e uomini alle cariche elettive» (co. 2, che anche qui ribatte in pieno l'art. 117, co. 7 Cost.); «assicura le azioni di promozione della parità ed attua il monitoraggio e la valutazione delle stesse» (co. 3); «opera per prevenire e contrastare tutte le forme di discriminazione sessuale, le molestie e ogni altra forma di abuso [...]» (co. 4); si prefigura infine l'istituzione dell'organismo di parità e pari opportunità. Forse il Consiglio regionale provvederà a dare alla Basilicata una nuova legge elettorale, dopo che buona parte della l.r. 19 gennaio 2010 n. 3 era stata dichiarata illegittima dalla sentenza della Corte costituzionale n. 45/2011, essendo stata approvata a Statuto non ancora adottato; nel testo non c'erano però misure di democrazia paritaria.

Passando alle Regioni che avevano approvato lo Statuto prima di Corte cost. n. 4/2010, si considera innanzitutto la *Lombardia*, le cui elezioni sono regolate da l.r. 31 ottobre 2012 n. 17. Al co. 11 dell'art. 1 è contenuta l'unica disposizione in tema di equilibrio della rappresentanza: «Le liste provinciali plurinomiali, a pena di esclusione, sono composte seguendo l'ordine dell'alternanza di genere». Ciò significa, inevitabilmente, che nelle liste provinciali – le uniche superstiti, visto che il nuovo sistema elettorale prevede le coalizioni ma non i “listini” – candidate e candidati devono essere in egual numero, potendo differire al massimo di un'unità¹³⁵; la misura appare abbastanza cogente – vista la sanzione della riconsiliazione della lista – e dunque produttiva di efficacia, ma non è stata affiancata dall'adozione della doppia preferenza di genere, a dispetto della notevole somiglianza tra il sistema elettorale campano e la nuova formula adottata in Lombardia.

L'anno successivo si è approvata la legge elettorale per la *Sardegna* (l.r.st. 12 novembre 2013 n. 1). All'art. 4, dedicato alle «Liste circoscrizionali», è d'interesse il co. 4: «In ciascuna lista circoscrizionale, a pena di esclusione, ciascuno dei due generi non può essere rappresentato in misura superiore ai due terzi dei candidati; si arrotonda all'unità superiore se dal calcolo dei due terzi

¹³⁵ *Le Istruzioni per la presentazione e l'ammissione delle candidature* – predisposte dalla Regione – chiariscono che «l'ordine dell'alternanza di genere comporta una successione di candidati di lista secondo una sequenza che alterna un genere all'altro (liste composte, nell'ordine, da: un uomo, una donna, un uomo, una donna, un uomo etc., ovvero: una donna, un uomo, una donna, un uomo, una donna etc.)». F. SEMERARO, *Gli organi della Regione – Il Consiglio regionale*, in AA.VV., *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Lombardia*, a cura di L. Violini, Q. Camerlengo, Torino 2014, 27, deduce che non sarebbero possibili liste con «la sequenza di due o più candidati dello stesso sesso, seppur seguita da un egual numero di candidati dell'altro sesso».

conseguere un numero decimale». La quota è resa vincolante grazie alla sanzione dell'esclusione; anche l'assemblea regionale sarda, però, ha scelto di non introdurre la doppia preferenza di genere.

Sempre nel 2013 si dotava di una legge elettorale anche l'*Abruzzo* (l.r. 2 aprile 2013 n. 9). L'art. 1, co. 4, contiene la disposizione che qui interessa: «In ogni lista circoscrizionale nessuno dei due sessi può essere rappresentato in misura superiore al 60% [...] dei candidati; in caso di quoziente frazionario si procede all'arrotondamento all'unità più vicina». Anche in questo caso si è scelta la via della quota imposta, sotto pena di ricusazione: all'art. 13 si legge che l'Ufficio centrale circoscrizionale, entro 24 ore dalla scadenza del termine per presentare le liste circoscrizionali, tra i suoi primi adempimenti «verifica se le liste [...] rispettano le disposizioni di cui all'articolo 1, comma 4 [...]» (co. 1, lett. *a*) e «dichiara non valide le liste che non corrispondono alle condizioni di cui alla lettera *a*)» (lett. *b*); la stessa eventuale riduzione dei candidati al numero dei seggi assegnati alla circoscrizione avviene «cancellando gli ultimi nomi, in ogni caso nel rispetto delle disposizioni dell'articolo 1, comma 4» (ancora lett. *b*). Anche qui, tuttavia, è rimasta la previsione della preferenza unica, senza che sia stato dato spazio alla doppia preferenza di genere.

Si è invece dovuto attendere il 2014 perché si desse una propria legge elettorale anche l'*Emilia Romagna* (l.r. 23 luglio 2014 n. 21). Anche questa Regione – che al pari di altre, ha eliminato i “listini”, delineando una competizione tra gruppi di liste circoscrizionali concorrenti, eventualmente coalizzati e collegati a una persona candidata alla Presidenza – prevede un sistema di quote, configurato come piuttosto stringente: in base all'ultimo periodo dell'art. 8 («Candidature nelle liste circoscrizionali»), «Nelle liste circoscrizionali, a pena d'inammissibilità, se il numero dei candidati è pari, ogni genere è rappresentato in misura eguale, se il numero dei candidati è dispari, ogni genere è rappresentato in numero non superiore di una unità rispetto all'altro genere», dunque con un effetto simile a quello della legge lombarda, anche se qui non è prescritta l'alternanza.

In compenso, l'*Emilia Romagna* ha accolto l'istituto della doppia preferenza di genere: al co. 2 dell'art. 10 («Modalità di espressione del voto»), dopo la messa a disposizione dell'elettore di una o due preferenze, l'ultimo periodo precisa: «Nel caso di espressione di due preferenze, esse devono riguardare candidati di sesso diverso della stessa lista, pena l'annullamento della seconda preferenza».

La formulazione è nuovamente neutra, non più esplicito-simmetrica come nella legge campana, ma gli effetti del congegno elettorale sono assolutamente gli stessi¹³⁶.

Restano da considerare le Regioni che negli ultimi anni hanno modificato le loro leggi elettorali anche con riguardo agli istituti di democrazia paritaria. Si deve innanzitutto esaminare la *Toscana*, che con la l.r. 26 settembre 2014 n. 51 ha mutato il proprio sistema elettorale, basato ora su gruppi di liste circoscrizionali – collegate a una persona candidata alla Presidenza e con la possibilità di formare coalizioni – sottoposte di nuovo al voto di preferenza e, a scelta dei presentatori delle liste, eventualmente integrate da un massimo di tre candidat* regionali. Tanto le candidature circoscrizionali (art. 8, co. 6), quanto quelle regionali, se vi sono (co. 5) si devono indicare «in ordine alternato di genere» e ciò «a pena di inammissibilità» della lista circoscrizionale: da una parte, ciò significa che anche in Toscana il numero di candidati e candidate nelle singole liste dev'essere uguale o, al più, differire di un'unità; dall'altra, se per le candidature regionali (“bloccate” nell'ordine e non riportate sulla scheda) l'elencazione alternata è prescritta «a pena di inammissibilità della lista circoscrizionale», questo sembra comportare l'esclusione dell'intero gruppo di liste circoscrizionali.

A questo si deve aggiungere l'introduzione, anche in Toscana, dell'istituto della doppia preferenza di genere, declinata però in modo peculiare per la soluzione decisamente originale adottata per l'espressione del voto di preferenza: il legislatore regionale, infatti, ha scelto la soluzione della cd. “preferenza agevolata”, indicando sulla scheda tutti i nomi dei candidati circoscrizionali, per cui l'elettore è invitato a tracciare un segno accanto al nome della persona candidata; è dunque possibile esprimere in questo modo una preferenza oppure due, sapendo che in quest'ultimo caso le preferenze «devono riguardare candidati circoscrizionali di genere diverso della stessa lista, pena l'annullamento della seconda preferenza» (art. 14, co. 3).

La stessa disposizione precisa che – non potendosi intuire quale preferenza sia stata indicata per prima dall'elettore, non essendo previste indicazioni ordinali e mancando espedienti grafici che consentano di avere informazioni – «per seconda preferenza si intende quella espressa in favore della candidata o candidato circoscrizionale che, tra i due, è collocato successivamente nell'ordine di

¹³⁶ Per altri effetti a livello regionale delle disposizioni costituzionali e statuarie in materia di parità di genere nell'accesso alle cariche regionali, cfr. M. BELLETTI, *Forma di governo, Presidente di Regione e Giunta regionale tra giurisprudenza costituzionale e attuazione statutaria*, in AA.VV., *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Emilia-Romagna*, a cura di M. Belletti, F. Mastragostino, L. Mezzetti, Torino 2016, 66.

elencazione della lista»¹³⁷. Ove l'elettore indichi tre preferenze, sono validi «i voti di preferenza espressi per le prime due candidate e candidati di genere diverso ovvero per la prima candidata o candidato qualora tutte le preferenze siano riferite a candidate o candidati dello stesso genere» (co. 5).

Quanto all'*Umbria*, la l.r. 23 febbraio 2015 n. 4 è intervenuta, pochi mesi prima della fine della consiliatura, a modificare e integrare le regole scritte cinque anni prima senza abrogarle; lo stesso fa con le disposizioni della l. n. 108/1968, recepite nel 2010¹³⁸. L'art. 9 della nuova legge sostituisce l'art. 9 della l. n. 108/1968: quest'ultima disposizione, al suo nuovo co. 2 (valido dunque solo per l'*Umbria*) stabilisce che nelle liste regionali – evoluzione delle liste circoscrizionali, dopo la trasformazione dell'intera Regione nell'unica circoscrizione prevista e l'abolizione dei “listini” – «a pena d'inammissibilità, nessuno dei due generi può essere rappresentato in misura superiore al sessanta per cento dei candidati», con arrotondamento all'unità superiore per il genere meno rappresentato; la quota è dunque resa più severa rispetto al passato, sia perché si passa dai due terzi al 60%, sia per l'introduzione dell'inammissibilità della lista come sanzione.

L'art. 13, poi, ha aggiunto l'art. 11-*bis* alla l. n. 108/1968: il suo co. 2, che describe la scheda elettorale, dopo aver statuito che l'elettore può esprimere una o due preferenze, precisa che «Nel caso di espressione di due preferenze, esse devono riguardare candidati di genere diverso della stessa lista, pena l'annullamento della seconda preferenza»: si introduce dunque la doppia preferenza di genere, adottando la soluzione campana ma con la formula più neutrale utilizzata in Emilia (anche se lì si parla di sesso e non di genere).

Se quanto detto sin qui costituisce il livello regionale dell'atto III, in questo stesso periodo si dipana l'altra “sottotrama” che ha per protagonista invece il legislatore statale: questi, infatti, dopo aver adottato con un certo ritardo la “legge cornice” che dettava i principi in materia di «sistema di

¹³⁷ Qui è naturale condividere i dubbi di parte della dottrina – ricordati alla nota n. 120 – sull'opportunità di annullare solo la preferenza indicata per seconda: qui una preferenza risulta “prima” o “seconda” solo in base all'ordine scelto dal gruppo che ha presentato la lista, non per ragioni connesse alla volontà dell'elettore, che rischia di passare sotto silenzio. Quanto alla parità di *chance* tra candidate e candidati, non c'è un genere in astratto favorito dalla disposizione, ma non pare ragionevole che una persona si veda annullare un voto di preferenza solo perché è stata inserita in lista (non per sua scelta) in una posizione inferiore e l'elettore non ha rispettato le regole.

¹³⁸ Per le critiche a questo *modus procedendi* – che obbliga a una lettura sistematica dei testi del 2010, del 2015 e della disciplina “cedevole” – v. E. CATELANI, *Le modifiche alla legge elettorale della Regione Umbria 23 febbraio 2015 n. 4 fra profili formali e dubbi di costituzionalità*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2015; F. CLEMENTI, *La legge elettorale regionale*, cit., 77.

elezione», ineleggibilità e incompatibilità – l. 2 luglio 2004 n. 165 – secondo il riparto di competenze ex art. 122, co. 1, Cost., era rimasto a lungo silente in materia elettorale regionale.

Al di là della nota discussione in dottrina, qui solo richiamata, su cosa debba intendersi per «sistema di elezione» – se cioè esso debba essere inteso in senso stretto, con esclusivo riferimento alla trasformazione dei voti in seggi e all’assegnazione di questi ultimi, oppure in senso ampio, includendovi tutto ciò che può rendere operativo il procedimento elettorale regionale – negli anni si erano succedute le lamentele perché nei tre scarni principi dettati in materia di «sistema di elezione» (individuazione di un sistema elettorale che agevoli la formazione di stabili maggioranze nel Consiglio e assicuri la rappresentanza delle minoranze; elezione contestuale del Presidente e del Consiglio, in caso di Presidente eletto a suffragio universale e diretto o, diversamente, termini temporali tassativi, non superiori a novanta giorni, per eleggere il Presidente e indicare il resto della Giunta; divieto di mandato imperativo) non c’era traccia di disposizioni su questioni di rilievo, compreso il riequilibrio della rappresentanza, a dispetto delle norme costituzionali introdotte via via.

Dopo la sentenza della Corte costituzionale n. 4/2010, la politica nazionale ha ritenuto di dover dare più attenzione alle questioni di pari opportunità dei generi nella rappresentanza¹³⁹. Anche le Regioni erano oggetto di quest’attenzione: esse figuravano nell’intitolazione della l. 23 novembre 2012 n. 215 (*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*). L’art. 3 inseriva nella “legge cornice” n. 165/2004 un principio c-bis): la «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».

¹³⁹ Già prima della sentenza citata, la l. n. 90/2004 aveva introdotto un vincolo per i turni di elezioni europee del 2004 e del 2009: «Nell’insieme delle liste circoscrizionali aventi un medesimo contrassegno, [...] nessuno dei due sessi può essere rappresentato in misura superiore ai due terzi dei candidati», con tanto di sanzione di inammissibilità per eventuali liste monogenere e una sanzione pecuniaria per chi non rispettava la quota, ma anche una misura premiale per i gruppi politici che avessero eletto candidati di entrambi i generi in misura superiore a un terzo. Si era invece affossato, sotto i colpi del voto segreto, il d.d.l. presentato dai ministri Stefania Prestigiacomo e Giuseppe Pisanu, che si proponeva – per i successivi dieci anni – di introdurre una quota di genere pari ai due terzi dei candidati, di stabilire l’alternanza uomo-donna nelle liste proporzionali, nonché di fissare una riduzione proporzionale e crescente dei rimborsi elettorali in caso di mancato rispetto delle norme. Cfr. A. FALCONE, *Partecipazione politica e riequilibrio di genere*, cit., 7 e U. ADAMO, *Il principio di pari opportunità in ambito politico fra legislatori statali (reticenti) e legislatori regionali (indecisi), fra previsioni internazionali e sovranazionali (promozionali), fra giurisprudenza costituzionale e amministrativa (entrambe incisive). Un bilancio di una tutela sempre più multilevel*, in *www.federalismi.it*, n. 22/2013, 29 ss.

La prima parte della nuova disposizione non era altro che una ribattuta, con parole molto simili, dell'art. 117, co. 7, Cost.; la seconda non apportava novità significative al quadro normativo anche se, per lo meno, colmava una lacuna durata troppo tempo. È curioso notare che nelle norme – molto più dettagliate – relative alle elezioni amministrative, accanto alla previsione delle quote (presenza di entrambi i generi in lista nei comuni sotto i 5mila abitanti, quota massima di due terzi per genere in tutti gli altri, con decadenza della stessa nei comuni superiori in caso di mancato rispetto) si introduceva proprio la doppia preferenza di genere: veniva dunque estesa ai rinnovi delle amministrazioni locali la soluzione campana, solo un paio di anni prima contestata dal Governo¹⁴⁰.

Al di là delle misure dettate per le fasi post-elettorali (per garantire una presenza equilibrata dei generi nelle Giunte comunali)¹⁴¹, della sperimentazione della “triplice preferenza di genere” alle elezioni europee del 2014¹⁴² e dell'introduzione della doppia preferenza di genere e di altre misure di democrazia paritaria nella legge elettorale per la Camera dei deputati (a “soli” dodici anni dalla riforma dell'art. 51, co. 1, Cost.)¹⁴³, il Parlamento ha scelto di intervenire di nuovo sulla “legge cornice”, a distanza di poco più di tre anni dal ritocco della l. n. 165/2004 operato con l. n. 215/2012 e proprio per precisare quella modifica, invero poco consistente. Se per circa un decennio il legislatore nazionale sul riequilibrio della rappresentanza a livello regionale aveva mantenuto un silenzio quasi totale e nel 2012 aveva preso la parola per zittirsi subito dopo, con la l. 15 febbraio 2016 n. 20 si è

¹⁴⁰ Di un legislatore «‘sospinto’ a mutare radicalmente posizione» grazie alla pressione dell'opinione pubblica, nonché all'operato della Corte costituzionale e dei giudici amministrativi ha parlato, assai di recente, D. TEGA, *La l. 15 febbraio 2016, n. 20: l'ultima tappa verso il riequilibrio della rappresentanza politica*, in *Studium Iuris*, 2017, spec. 4.

¹⁴¹ Ciò è avvenuto prima con la stessa l. n. 215/2012, che richiedeva il rispetto del «principio di pari opportunità tra donne e uomini, garantendo la presenza di entrambi i sessi», poi con la l. n. 56/2014, che nelle Giunte dei comuni sopra i 3mila abitanti esige che nessuno dei due sessi sia rappresentato in misura inferiore al 40%.

¹⁴² L'istituto, introdotto con l. n. 65/2014, prevedeva, accanto alla consolidata possibilità di esprimere fino a tre preferenze, la clausola per cui, solo qualora l'elettore avesse indicato tre nomi, entrambi i generi avrebbero dovuto essere rappresentati, pena l'annullamento della terza preferenza. A regime, dunque a partire dalle elezioni del 2019, l'obbligo di rappresentare tutti e due i generi tra le preferenze scatterà in caso di espressione sia di due, sia di tre preferenze, con l'annullamento della seconda, oppure della seconda e della terza, qualora il voto risulti monogenere; a ciò si unirà l'obbligo per i presentatori di candidature di rispettare una composizione delle liste assolutamente paritaria.

¹⁴³ La doppia preferenza di genere e le quote (presenza massima possibile di ciascun sesso pari al 50% – con arrotondamento all'unità superiore – nel complesso delle candidature circoscrizionali di ciascuna lista; ordine alternato di genere delle persone candidate all'interno delle liste; quota massima del 60% per ciascun sesso tra i capilista nei collegi di ciascuna circoscrizione) non sono state colpite da illegittimità costituzionale a seguito di Corte cost. n. 35/2017 (che ha invece censurato il turno di ballottaggio e l'opzione per i candidati multieletti). Anche per questo, la presenza di misure di democrazia paritaria nella legge elettorale della Camera e la loro totale assenza in quella valida per il Senato (che, dopo la mancata entrata in vigore della riforma costituzionale nel 2016, conserva le sue funzioni e caratteristiche) costituisce uno dei fattori di grave disomogeneità tra le due discipline, da affrontare con priorità assoluta. Sul punto v. G. MAESTRI, *Orizzonti di tecnica elettorale: problemi superati, irrisolti ed emersi alla luce della sentenza n. 35 del 2017*, in *www.nomos-leattualitaneldiritto.it*, n. 2/2017, 50.

invece mostrato assai più loquace, al punto da risultare tanto impaziente quanto affrettato e invadente, anche se – lo si può ammettere – sostanzialmente a fin di bene.

La legge, infatti, ha previsto che il principio di promozione delle pari opportunità nell'accesso alle cariche elettive regionali si sostanzia in tre possibili soluzioni – formalizzate in tre punti inseriti nell'art. 4, co. 1, lett. *c-bis*) della l. n. 165/2004 – a seconda delle scelte operate dalla singola Regione in tema di sistema elettorale. In questo senso, alle Regioni è chiesto di disporre 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».

Quella appena citata non ha la sembianza di una norma di principio, essendo ben dettagliata e lasciando alle Regioni pochi margini di manovra (al di là di quelli sulla scelta del sistema elettorale). Questi paiono limitati alla determinazione di una quota maggiormente paritaria, tra il 60% e il 50%, in caso di lista con espressione di preferenza (anche se, vista la scarsa lunghezza delle liste circoscrizionali, le differenze tra una quota del 60% e una del 50% potrebbero essere limitate a una sola unità); la preferenza per la nuova disposizione dev'essere almeno doppia, così da consentire di indicare candidat* di entrambi i generi, ma è astrattamente possibile aumentare il numero delle persone da indicare (anche qui, tuttavia, la scarsa lunghezza delle liste rende di fatto poco opportuno il ricorso a soluzioni diverse rispetto alla doppia preferenza).

Qualcosa di simile potrebbe dirsi ove una Regione scegliesse di eleggere i suoi consiglieri in collegi uninominali, una soluzione peraltro mai utilizzata dall'inaugurazione del “federalismo elettorale”: le Regioni potrebbero imporre quote più paritarie, prevedendo che il sesso più rappresentato tra le candidature nei collegi non superi una quota tra il 60% e il 50%, anche se gli effetti della diversa quota sarebbero meno percettibili nel caso delle assemblee meno numerose (per fare un esempio, passare da una quota del 60% a una del 50% in Lombardia farebbe scendere il

numero massimo di candidati per il sesso sovrarappresentato da 48 a 40¹⁴⁴, mentre la stessa operazione in Umbria, Molise o Basilicata porterebbe il massimo da 12 a 10)¹⁴⁵.

In ogni caso, lo “spessore della cornice”, vale a dire il livello di dettaglio, in questa materia è diventato notevole e non sarebbe (stato) peregrino immaginare una lesione della sfera di competenza regionale disegnata dagli artt. 122 e 117, co. 7, Cost: il primo perché affida alla legge statale la sola fissazione dei principi fondamentali in materia di sistema di elezione (qui pare si sia andati davvero oltre), il secondo perché attribuisce espressamente alla legge regionale il compito di promuovere la parità di accesso alle cariche elettive, senza che la competenza appaia in qualche modo ripartita con lo Stato sul punto. Non risulta che nei 60 giorni al 25 febbraio 2016 qualche Regione abbia promosso questioni di costituzionalità, dunque non si può più configurare un ricorso in via d’azione.

Sarebbe però difficile comprendere la scelta del Parlamento di approvare un progetto di legge simile (proposto da un gruppo di senatori del partito di maggioranza¹⁴⁶) se non si ricordasse che l’11 gennaio aveva concluso il procedimento di prima deliberazione il disegno di legge costituzionale presentato l’8 aprile 2014: era già noto il testo della riforma costituzionale che, terminato l’*iter* parlamentare (in seconda deliberazione) nei mesi successivi, sarebbe poi stata sottoposta agli elettori.

La riforma, oltre a inserire all’art. 55 Cost. una norma sulla promozione dell’equilibrio nella rappresentanza relativa alle leggi elettorali per le Camere, avrebbe aggiunto un periodo all’art. 122 Cost., precisando che «[l]a legge della Repubblica stabilisce altresì i principi fondamentali per promuovere l’equilibrio tra donne e uomini nella rappresentanza». La disposizione, assente nel d.d.l. costituzionale originario presentato dal Governo, era frutto di due emendamenti identici presentati alla Camera dal Pd e da Sel (poi approvati a larga maggioranza), volti espressamente a «introdurre una copertura costituzionale più forte, più stringente, da questo punto di vista, e più impegnativa per

¹⁴⁴ Il conteggio è basato sul numero totale dei consiglieri attuali, ma molto dipenderebbe dalle scelte della legge sull’articolazione dei collegi, a partire dalla determinazione del loro esatto numero: si ricordi, infatti, che oggi il Presidente della Giunta regionale è parte degli 80 consiglieri e altrettanto vale per il suo miglior avversario, dunque è possibile che il numero dei collegi (e dei rispettivi candidati) in realtà sia inferiore rispetto al numero dei componenti.

¹⁴⁵ Più difficile è individuare margini reali qualora si scelgano le liste “bloccate”: non si configura infatti alcuna ipotesi che possa sostituire l’alternanza dei generi (la formulazione della disposizione non lascia altri spazi).

¹⁴⁶ Il testo originale della disposizione (A.S. 1556 – Maturani e a.) era meno dettagliato: si limitava a richiedere l’adozione della (almeno) doppia preferenza di genere o, in caso di liste “bloccate”, dell’alternanza tra candidati di genere diverso; per i collegi uninominali la disciplina era in realtà più severa (era richiesta «la parità tra candidature presentate col medesimo simbolo o, in caso di numero dispari di collegi, uno scarto massimo di uno tra candidati dell’uno e dell’altro genere»), pur rimanendo l’ipotesi più difficile da verificare.

il legislatore nazionale, quindi anche per il legislatore regionale», per porre rimedio a una situazione «molto difficile per la competizione nelle elezioni regionali tra uomini e donne»¹⁴⁷.

La proposta di integrare la “legge cornice” contava forse anche sulla modifica dell’art. 122 Cost. (gli emendamenti erano stati presentati dopo la proposta di aggiornare la l. n. 165/2004, ma la discussione su questa era iniziata in Senato dopo che gli emendamenti erano stati già approvati dalla Camera), proprio per la maggior copertura costituzionale che avrebbe potuto dare ai contenuti da inserire nelle norme statali di principio sul sistema di elezione regionale¹⁴⁸. Il risultato, tuttavia, non è stato quello immaginato dai proponenti: com’è noto, gli elettori il 4 dicembre 2016 hanno fatto prevalere i “no” al *referendum* sull’approvazione della riforma costituzionale, che dunque non è entrata in vigore. Se ciò ha probabilmente evitato – con esclusivo riguardo all’art. 122 Cost. – l’ennesima sovrapposizione e ribattuta di disposizioni simili, ha comunque lasciato sul tavolo il problema di una norma di legge molto probabilmente prodotta *ultra vires* dallo Stato e per la quale la “sanatoria” successiva è venuta meno, senza però che il rimedio apposito – il ricorso per instaurare un giudizio di costituzionalità in via principale – sia più esperibile.

È ora chiaro perché il legislatore, approvando la l. n. 20/2016, sia apparso impaziente (non ha atteso il *referendum* sulla riforma costituzionale, dando quasi per scontato un esito positivo) e invadente (delle possibili lesioni alla competenza regionale si è detto); certo l’intenzione che ha mosso i proponenti e i sostenitori era apprezzabile, se non altro per il tentativo di recuperare il tempo perduto, in qualità di eletti, membri della classe politica e rappresentanti delle istituzioni. Il legislatore però è apparso pure affrettato (anche se l’*iter* legislativo ha richiesto un anno e mezzo per compiersi): nel testo aggiunto alla l. n. 165/2004 non si parla della necessità o anche solo dell’opportunità di rafforzare quei congegni con sanzioni (inammissibilità delle candidature, eliminazione delle candidature *over quota*, correzione dell’ordine all’interno della lista, penalizzazioni economiche...), garantendo così l’efficacia di quelle misure¹⁴⁹, ora affidata al “buon cuore” dei legislatori regionali.

Toccherà a quello statale decidere come muoversi, prima che si chiuda il sipario su quell’atto III iniziato con la sconfitta governativa sulla doppia preferenza di genere (in Campania) e arrivato quasi alla fine con quel congegno elettorale che è stato esteso praticamente a ogni elezione le cui regole

¹⁴⁷ A.P., Camera dei Deputati – XVII legislatura, sed. 11 febbraio 2015, n. 375 – resoconto stenografico, 204.

¹⁴⁸ Per A. FALCONE, *Partecipazione politica*, cit., 19 l’art. 117, co. 7 Cost. fissava un precetto «molto più stringente del più blando principio di equilibrio nella rappresentanza di genere» da introdurre all’art. 122 Cost.

¹⁴⁹ Ha lamentato questa mancanza A. FALCONE, *Partecipazione politica*, cit., 20.

siano di competenza statale e che, per il Parlamento, dovrebbe essere un caposaldo pure delle elezioni regionali; questo, benché la norma con cui si è deciso ciò sia rimasta priva dell'immaginata copertura costituzionale, ultimo colpo di scena – per ora – di questa trama in tre atti (con prologo).

6. Epilogo

La vicenda ripercorsa, a dispetto di un andamento poco lineare, consente di non essere pessimisti, anche se meno di dieci anni fa la situazione era ancora così insoddisfacente da far dire ad alcuni che «il percorso italiano verso una rappresentanza paritaria dei generi all'interno degli organi elettivi nazionali e regionali non [era] giunto a compimento, ma neanche a risultati degni di nota»¹⁵⁰. Il concorso del tempo, della giurisprudenza costituzionale (in evoluzione), della sensibilità di alcuni* componenti della classe politica e della pazienza e della costanza – doti non giuridiche, ma essenziali – di molte persone, al di là dei risultati numerici¹⁵¹ ha permesso di migliorare la consapevolezza e di arrivare (con ritardo) a considerare la democrazia paritaria come un obiettivo prioritario, urgente da raggiungere. Ciò vale a livello nazionale, ma è fondamentale che valga anche per le Regioni, “luoghi” di produzione legislativa e di decisioni politiche rilevanti, in dialogo (anche conflittuale) col “centro”.

Di certo le questioni legate al genere e alla politica a livello regionale non riguardano solo le leggi elettorali: si pensi alla formazione delle Giunte regionali e ai ricorsi per far annullare quelle irrispettose delle disposizioni statutarie sulla loro composizione di genere¹⁵², questioni che riguardano la partecipazione delle donne all'attività di governo della Regione. Ciò esige una riflessione sulla

¹⁵⁰ F. PASTORE, S. RAGONE, *Voto di preferenza*, cit., 1.

¹⁵¹ I quali, peraltro, vanno valutati con prudenza perché sono dipendenti da diverse variabili. V. l'attenta analisi di P. FARAGUNA, *Recenti sviluppi dell'esperienza costituzionale italiana*, cit., 72 ss.

¹⁵² Il problema, di cui è stata chiamata a occuparsi la Consulta in sede di conflitto di attribuzione (sentenza 2-5 aprile 2012 n. 81), non è trattato qui, esulando dalla materia elettorale e non essendoci spazio per una trattazione esauriente. Su Corte cost. n. 81/2012, v. M.G. RODOMONTE, *Equilibrio di genere, atti politici e Stato di diritto nella recente sentenza n. 81 del 2012 sulla equilibrata presenza di donne e di uomini nella Giunta della Regione Campania*, in *www.federalismi.it*, n. 13/2012; M. BELLETTI, “*Torniamo allo Statuto*”... regionale. *La rappresentanza di genere nelle Giunte regionali tra atto politico, atto di alta amministrazione e immediata precettività delle disposizioni statutarie*, in *Le Regioni*, 2012, 1016-1037. Sulla composizione delle Giunte (regionali e degli enti locali) e sui risvolti giurisprudenziali, v. F. RAGNO, *Il rispetto del principio di pari opportunità. L'annullamento della composizione delle giunte regionali e degli enti locali*, Firenze 2013; M.G. RODOMONTE, *La parità di genere e l'accesso delle donne alle cariche elettive tra riforme costituzionali e novità legislative*, in AA.VV., *L'evoluzione costituzionale delle libertà e dei diritti fondamentali. Saggi e casi di studio*, a cura di R. Nania, Torino 2012, 421-450, spec. 441-448.

disponibilità degli attori politici individuali e collettivi a rispecchiare, nel loro agire e nel loro proporsi agli elettori, la reale conformazione della società, anche nelle sue connotazioni di genere.

A tal proposito, c'è anche una questione terminologica, visto l'uso indebitamente fungibile di "sesso" e "genere" nelle norme statali e regionali¹⁵³: gli studi distinguono i concetti, riguardando il primo le differenze biologiche e anatomiche tra maschio e femmina, il secondo le differenze socialmente costruite a partire dai due sessi e al bagaglio di attese e comportamenti "appropriati" connessi all'essere uomo o donna¹⁵⁴. Posto che l'introduzione del concetto di "genere" è piuttosto recente, essendosi affacciato nel dibattito scientifico circa quarant'anni fa, è un dato di fatto che per molto tempo le norme abbiano parlato quasi soltanto di sessi, volendosi riferire soprattutto al sesso anagrafico-giuridico, facendolo coincidere in sostanza con le differenze biologiche di cui si è detto. Le disposizioni costituzionali introdotte tra il 2001 e il 2003 parlano invece di parità o pari opportunità «tra donne e uomini», riferendosi dunque – si spera consapevolmente – ai generi, anche se devono tuttora convivere con altre disposizioni che mantengono il riferimento ai sessi (specie l'art. 3, co. 1, e soprattutto – per quanto interessa qui – il primo periodo dell'art. 51, co 1).

Anche nelle disposizioni regionali, se in una prima lunga fase le affermazioni di principio e le quote erano riferite solo ai sessi, sono comparsi Statuti e leggi frutto di riflessioni più mature e meditate: il concetto di genere è stato così inserito anche in quelle fonti, riconoscendo tra l'altro la maggiore importanza di un concetto soggettivo (il genere) rispetto a uno oggettivo e noto alla legge da tempo immemore (il sesso). La tendenza, però, non è omogenea: la legge elettorale abruzzese, tra le ultime a essere approvate (nel 2013), parla ancora di sessi; del resto, lo fanno pure i vincoli di principio per le Regioni inseriti nel 2016 all'interno della "legge cornice" n. 165/2004. Si tratta – bisogna ammetterlo – di una differenza terminologica che non ha risvolti sul piano giuridico (quasi sempre, in concreto, dal punto di vista dell'elettorato attivo e passivo le categorie di sesso e genere si equivalgono); ciò non toglie che legislatori e interpreti in grado di inquadrare la questione in termini di genere, invece che di sesso, siano in grado di coglierne di più e meglio la complessità e la ricchezza.

¹⁵³ M. CAIELLI, *La promozione della democrazia paritaria*, cit., 10 rileva giustamente che «[i] due termini paiono [...] essere adoperati, nel linguaggio giuridico italiano, come sinonimi quando invece tali non sono».

¹⁵⁴ Per un approfondimento minimo sul tema, v. almeno E. RUSPINI, *Le identità di genere*, Roma 2009 (2 ed.); AA.VV., *Genere. La costruzione sociale del maschile e del femminile*, a cura di S. Piccone Stella, C. Saraceno, Bologna 1996 (v. in particolare il contributo introduttivo delle due curatrici, *La storia di un concetto e di un dibattito*).

Tornando al problema della disponibilità degli attori politici a rispecchiare nel loro proporsi agli elettori la reale conformazione (duale) della società, la questione è assai delicata: anche dopo l'esempio della Campania, non sono stati pochi i casi in cui le assemblee legislative regionali hanno rifiutato di inserire nelle loro leggi elettorali l'istituto della doppia preferenza di genere, bocciando le varie proposte¹⁵⁵. Rimane dunque l'attualità e l'urgenza di interrogarsi su quanto la politica (nazionale e regionale), al di là delle dichiarazioni di principio, voglia davvero coinvolgere le donne nei processi decisionali che, non a caso, fino a poco tempo fa erano quasi del tutto monopolizzati da uomini e tuttora mantengono una forte impronta maschile¹⁵⁶.

Si tratta di riflessioni che coinvolgono l'intero sistema dei partiti, come soggetti politici ma anche giuridici. Anche dopo l'ultima decisione della Consulta analizzata – Corte cost. n. 4/2010 – non si è mancato di risollevar dubbi sulle quote applicate alle liste elettorali, ritenute un limite poco accettabile alla libertà dei partiti *ex art. 49 Cost.*¹⁵⁷, un aspetto poco considerato nelle ultime sentenze costituzionali; ciò potrebbe accompagnarsi all'impressione di un atteggiamento “punitivo” verso i partiti, per le loro omissioni nel promuovere l'equilibrio nella rappresentanza, che la Corte avrebbe sviluppato nel 2003 e nel 2010 (un atteggiamento che, peraltro, non ci si sentirebbe di stigmatizzare più di tanto). Sembra più difficile, tuttavia, sostenere oggi che l'art. 49 Cost. si debba ancora leggere solo in chiave “esterna”, per delegittimare limitazioni e vincoli come quelli posti dalle quote: ciò anche alla luce di una normativa sui partiti che, per quanto embrionale, non c'era nel 2009-2010, ma sarebbe entrata in vigore in seguito (d.l. n. 149/2013, conv. con l. n. 13/2014)¹⁵⁸.

¹⁵⁵ Oltre ai casi di Veneto, Lombardia, Sardegna e Abruzzo citati nel § 5, occorre citare anche la Puglia.

¹⁵⁶ Tra coloro che hanno sottolineato la questione, anche di recente, v. L. LORELLO, *Quote rosa e parità tra i sessi: la storia di un lungo cammino*, in *www.osservatorioaic.it*, n. 2/2017, 3 e 19.

¹⁵⁷ M. OLIVETTI, *La c.d. «preferenza di genere»*, cit., par. 7.

¹⁵⁸ Il testo prevede anche disposizioni in materia di democrazia paritaria: in particolare, l'art. 3, co. 2, lett. *f*) prevede, tra i contenuti obbligatori dello statuto del singolo partito politico, pure «le modalità per promuovere, attraverso azioni positive, l'obiettivo della parità tra i sessi negli organismi collegiali e per le cariche elettive, in attuazione dell'articolo 51 della Costituzione» (ma la versione originale del decreto-legge parlava di obiettivo da «assicurare»); l'art. 9, rubricato «Parità di accesso alle cariche elettive», prevede la riduzione degli introiti derivanti dalla destinazione del 2 per mille del gettito Irpef per i partiti che alle elezioni politiche o europee tra i candidati abbiano un sesso rappresentato sotto il 40% (0,5% di riduzione per ogni punto inferiore al 40%, fino al massimo al 10%) e a coloro che non destinino almeno il 10% delle risorse ottenute sempre con il 2 per mille «ad iniziative volte ad accrescere la partecipazione attiva delle donne alla politica» (un quinto delle somme spettanti); quelle risorse sarebbero poi state redistribuite ai partiti regolarmente iscritti al loro Registro e rispettosi degli equilibri di genere nelle candidature. Ha comunque parlato di tema «accostato molto blandamente» (e si può concordare) D. TEGA, *La l. 15 febbraio 2016, n. 20*, cit., 3.

Se non bastano le quote o strumenti simili a garantire nelle assemblee elettive una presenza qualificata di donne – ma, si è visto, non devono poterla garantire – e scelta con criteri meritocratici¹⁵⁹, occorre però puntare ancora sulla strada dell'integrazione della rappresentanza politica sul piano del genere (a dispetto di alcuni dubbi non ancora dissolti di parte della dottrina¹⁶⁰): il miglioramento della comunità politica e la completezza della sua azione passano attraverso la piena cittadinanza, al suo interno, dell'identità e della “differenza” femminile¹⁶¹.

Il sipario sull'atto III, come si diceva, non è ancora chiuso e c'è spazio per altre azioni, anche innovative. Come il legislatore campano ha elaborato – con l'ausilio dei tecnici – la doppia preferenza di genere, non è da escludere che, a livello statale o di nuovo regionale, si scelga in futuro di battere nuove strade e proporre soluzioni ulteriori, visto l'ampia discrezionalità legislativa che la dottrina riconosce in questo settore¹⁶². Sarebbe significativo se nuovi strumenti a favore di una piena e matura democrazia paritaria/duale venissero dalle Regioni, per la loro maggior vicinanza ai cittadini-elettori rispetto allo Stato e per la possibilità che la loro azione “dal basso” influenzi in senso positivo il livello gerarchicamente superiore della rappresentanza. Di tutti, uomini e donne.

¹⁵⁹ M.G. RODOMONTE, *La parità di genere*, cit., 449.

¹⁶⁰ Anche di recente, S. LEONE, *L'equilibrio di genere negli organi politici. Misure promozionali e principi costituzionali*, Milano 2013, 143 riteneva che l'obbligo dell'ordine alternato di genere all'interno di una lista “bloccata” «non [possa] sfuggire alla censura del Giudice costituzionale, proprio perché direttamente attributive di un risultato».

¹⁶¹ Cfr., molto di recente, L. LORELLO, *Quote rosa e parità tra i sessi*, cit., 19.

¹⁶² M. OLIVETTI, *Le quote di genere nell'ordinamento italiano*, in AA.VV., *Le evoluzioni della legislazione elettorale «di contorno» in Europa*, a cura di G.C. De Martin, Z. Witkowski, P. Gambale, E. Griglio, Padova 2011, 235-256, spec. 252.