

Misure di riequilibrio di genere nel disegno di revisione costituzionale e nella recente legislazione in materia elettorale e di finanziamento ai partiti politici*

di Anna Falcone**

(22 dicembre 2015)

SOMMARIO: 1. Il nuovo art. 122 Cost. e la promozione dell' "equilibrata rappresentanza" tra donne e uomini nel progetto di riforma costituzionale; 2. "Doppia preferenza di genere" e quote di riserva nella legge elettorale per la Camera dei deputati; 3. La legge 215 del 2012 e la legge "Del Rio": misure perequative nelle amministrazioni locali; 4. La nuova competenza statale in materia di riequilibrio di genere fra "parità" e "pari opportunità"; 5. L'evoluzione della giurisprudenza della Corte costituzionale fra uguaglianza formale e parità effettiva; 6. Misure premiali e sanzioni (simboliche) nella nuova legge sul finanziamento a partiti e movimenti politici; 7. La "tripla preferenza di genere" e l'obiettivo della parità delle candidature nella legge per l'elezione del Parlamento europeo; 8. Conclusioni

1. Il nuovo art. 122 Cost. e la promozione dell' "equilibrata rappresentanza" tra donne e uomini nel progetto di riforma costituzionale

Il disegno di legge di revisione costituzionale A.C. 2613-B, recante "*Disposizioni per il superamento del bicameralismo paritario, la riduzione del numero dei parlamentari, il contenimento dei costi di funzionamento delle istituzioni, la soppressione del CNEL e la revisione del titolo V della parte II della Costituzione*"¹ – in corso di approvazione alla Camera dei deputati – stabilisce, tra le altre, nuove norme in tema di riequilibrio della composizione di genere delle assemblee elettive, così come ridisegnate dalla riforma. Nella nuova formulazione dell'art. 55 Cost. si introduce un principio di ordine generale secondo cui: "*Le leggi che stabiliscono le modalità di elezione delle Camere promuovono l'equilibrio tra donne e uomini nella rappresentanza*", così recependo, sia per l'elezione dei membri della Camera, che per la designazione di quelli del Senato, in una formula generica e senza vincoli specifici, il criterio della "equilibrata rappresentanza di genere" nella composizione delle assemblee legislative nazionali². Specularmente, l'art. 122, 1° comma Cost. modificato attribuisce alla legge statale la competenza in materia di definizione dei principi fondamentali per promuovere a livello regionale lo stesso obiettivo dell'equilibrio nella rappresentanza di genere. La formulazione adottata: "*La legge della Repubblica stabilisce, altresì, i principi fondamentali per promuovere l'equilibrio tra donne e uomini nella rappresentanza*", in mancanza di ulteriori specificazioni, lascerebbe intendere che tale principio dovrebbe interessare sia le modalità di elezione delle

* Scritto sottoposto a *referee*.

1 Disegno di legge costituzionale approvato, in prima deliberazione, dal Senato della Repubblica l'8 agosto 2014, modificato, in prima deliberazione, dalla Camera dei deputati il 10 marzo 2015, modificato, in prima deliberazione, dal Senato della Repubblica il 13 ottobre 2015, reperibile *on line* all'indirizzo: http://www.camera.it/leg17/995?sezione=documenti&tipoDoc=lavori_testo_pdl&idLegislatura=17&codice=17PDL0034620&back_to=http://www.camera.it/leg17/126?tab=2-e-leg=17-e-idDocumento=2613-B-e-sede=-e-tipo=;

2 Per approfondimenti sul tema cfr. *ex multis*: G. BRUNELLI (a cura di), *Donne e Politica*, Bologna, 2006; M. D'AMICO, *Il difficile cammino della democrazia paritaria*, Torino, 2011; A. DEFFENU, *Il principio di pari opportunità di genere nelle istituzioni politiche*, Torino, 2012.

assemblee elettive regionali, che la nomina dei componenti delle giunte, imponendo, cioè, un vincolo alle scelte discrezionali dei partiti e dei Presidenti di Regione nel governo locale.

La modifica delle due norme, a riforma approvata, andrebbe ad arricchire il novero delle disposizioni costituzionali in tema di riequilibrio di genere nella composizione delle assemblee elettive, affiancandosi ai principi di “pari opportunità tra donne e uomini” nell’accesso agli uffici pubblici e alle cariche elettive e di “parità di accesso tra donne e uomini alle cariche elettive”, già costituzionalizzati rispettivamente negli artt. 51, 1° comma Cost. e 117, 7° comma Cost., con le riforme del 2003 e del 2001³. In particolare, l’art. 55 novellato si porrebbe in linea con la portata della norma di cui all’art. 51, 1° comma, nulla aggiungendo al principio di pari opportunità nell’esercizio del diritto di elettorato passivo fra uomini e donne per l’elezione della Camera dei deputati, l’unica assemblea politica nazionale che rimarrà direttamente elettiva all’esito della riforma in corso⁴.

2. “Doppia preferenza di genere” e quote di riserva nella legge elettorale per la Camera dei deputati

In questo contesto, va sottolineato come – prima ancora della riforma costituzionale – il Parlamento abbia già provveduto a ridisegnare la nuova disciplina elettorale, modificando, con la legge 6 maggio 2015, n. 52 il “*Testo unico delle leggi recanti norme per l’elezione della Camera dei deputati*”⁵, e prevedendo un sistema di garanzie per il riequilibrio della rappresentanza di genere nella massima assemblea legislativa. Le misure consistono nell’adozione della “doppia preferenza di genere” – introdotta per la prima volta nella legge elettorale della Regione Campania⁶, ripresa poi sia in altre leggi elettorali regionali, che nella L. 215/2012⁷ – quale opzione facoltativa nella piena disponibilità dell’elettore⁸, assistita da quote di riserva delle candidature per il sesso sottorappresentato. Si stabilisce, a pena di inammissibilità delle liste, che: a) nel

³ Rispettivamente introdotte con L. Cost. 30 Maggio 2003, n. 1, *Modifica dell’art. 51 della Costituzione*, in *GU n. 134 del 12/6/2003* e L. Cost. 18 Ottobre 2001, n. 3, *Modifiche al Titolo V della Parte Seconda della Costituzione*, in *GU n. 248 del 24/10/2001*.

⁴ In approfondimento sul tema cfr. *ex multis*: M.E. D’AMICO, A. DEFFENU, *Il principio di pari opportunità di genere nelle istituzioni politiche*, Torino, 2012; M.E. D’AMICO, *I diritti contesi*, Milano, 2008, 108; ID., *Il difficile cammino della democrazia paritaria*, Torino, 2011; M.E. D’AMICO, S. CATALANO, *Le sfide della democrazia paritaria. La parità dei sessi fra legislatore, Corte Costituzionale e giudici*, in G. D’Elia, G. Tiberi, M.P. Viviani Schlein, *Scritti in memoria di Alessandra Concaro*, Milano, 2012; R. BIN, *Donne a autoreferenzialità della politica* e M. CAIELLI, *Le norme sulla parità dei sessi nella rappresentanza politica come “azioni positive”*, entrambi i saggi in R. Bin, G. Brunelli, A. Pugiotta, P. Veronesi (a cura di), *La parità dei sessi nella rappresentanza politica*, Torino, 2003; M. LUCIANI, *La questione del sesso del voto. L’elettorato passivo e la quota riservata alle donne*, in *Italia Oggi* (18/09/1995), 11; G. BRUNELLI, *L’alterazione del concetto di rappresentanza politica: leggi elettorali e ‘quote’ riservate alle donne*, in *Diritto e società*, 3/1994, 546; G. BRUNELLI (a cura di), *Donne e Politica*, Bologna, 2006; L. CALIFANO, *Eguaglianza, diritti e partecipazione femminile alla vita democratica: la parità dei sessi nella rappresentanza politica. Riforme costituzionali e ‘quote di genere’*, A. D’ALOIA, *Uguaglianza sostanziale e azioni positive in materia elettorale*, S. GAMBINO, *Sui limiti della democrazia paritaria in Italia*, tutti in A. Falcone (a cura di), *Verso una democrazia paritaria. Modelli e percorsi per la piena partecipazione delle donne alla vita politica e istituzionale*, Milano, 2011, 70.

⁵ D.P.R. 30 marzo 1957, n. 361, in *GU n.139 del 3-6-1957 - Suppl. Ord.*

⁶ L.R. n° 4 del 10 marzo 2009, art. 10 (in B.U.R.C. n°23 del 14 Aprile 2009).

⁷ Legge 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*”, in *G.U. n. 288 dell’11/12/2012*.

⁸ L’elettore può esprimere, cioè, due preferenze, a condizione che riguardino candidati di genere diverso, a pena di annullamento della seconda preferenza qualora ricada su un candidato/a dello stesso sesso.

complesso delle candidature circoscrizionali di ciascuna lista nessuno dei due sessi possa essere rappresentato in misura superiore al 50%; b) nei collegi plurinominali i candidati e le candidate siano collocati in lista in un ordine alternato; c) i candidati capolista dello stesso sesso non possano superare il 60% del totale in ogni circoscrizione⁹.

Le disposizioni in esame colmano una lacuna della legislazione elettorale nazionale divenuta imbarazzante a distanza di più di dieci anni dalla costituzionalizzazione, nell'art. 51 Cost., 1° comma, del principio di pari opportunità fra uomini e donne nell'accesso alle cariche elettive pubbliche. Da più parti in dottrina, infatti, era stato sollevato il dubbio circa l'incostituzionalità sopravvenuta della normativa elettorale vigente e di ogni altra disciplina futura che non prevedesse misure di riequilibrio coerenti con l'attuazione di detto principio¹⁰. Come reiteratamente ribadito dalla giurisprudenza amministrativa, si tratta, del resto, non di una norma programmatica, ma di vincolo cogente, non solo nella formazione delle assemblee elettive, ma anche nella composizione degli organi di governo locale e regionale¹¹. In questa direzione si è orientato anche il legislatore nazionale, dopo la bocciatura, nel 2005, delle proposte di legge volte all'introduzione di soglie minime di presenza femminile nelle liste elettorali e successivamente all'introduzione di analoghe norme e misure negli Statuti e nelle leggi elettorali regionali¹².

3. La legge 215 del 2012 e la legge "Del Rio": misure perequative nelle amministrazioni locali

Determinante, a tal fine, è stata l'approvazione nella XVI legislatura della legge 23 novembre 2012, n. 215 recante disposizioni per promuovere il riequilibrio della rappresentanza di genere nei Consigli e nelle Giunte degli enti locali e nei Consigli regionali. Quanto alle Regioni, la legge si limita a richiamare il principio di parità di cui all'art. 117, 7° comma, attribuendo alle Regioni la competenza e l'onere di disciplinare con legge il sistema di elezione del Presidente della giunta regionale e dei consiglieri regionali, e promuovere *"la 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"*. Per i Consigli dei Comuni con popolazione superiore ai 5.000 abitanti, si stabiliscono disposizioni più cogenti: la concomitante adozione della preferenza di genere e della quota di lista, che impone il limite dei due terzi delle candidature per ogni sesso, ma solo nei comuni con popolazione superiore a 15.000 abitanti il mancato rispetto della quota determina la decadenza della lista¹³. Le stesse misure si applicano anche ai Consigli circoscrizionali. Per tutti i Comuni minori, con

⁹ A norma dell'art. 1, comma 1 della legge n. 51, le misure saranno applicabili a decorrere dal 1° Luglio 2006, insieme alle altre novità introdotte dalla riforma elettorale.

¹⁰ In approfondimento sul tema v. M. SICLARI, *L'illegittimità costituzionale sopravvenuta*, Roma, 2000.

¹¹ Per una rassegna della giurisprudenza amministrativa che si è formata sul punto v.: G. CANALE, *Le pari opportunità negli organi di governo degli enti locali*, cit., 145 ss.; U. ADAMO, *La promozione del principio di pari opportunità nella composizione delle giunte e degli enti locali alla luce della più recente giurisprudenza amministrativa*, in *Rivista AIC*, 2/2011, on line su www.associazionedeicostituzionalisti.it; M.E D'AMICO, *La lunga strada della parità fra fatti, norme e principi giurisprudenziali*, in *Osservatorio AIC*, n°3/2013 (26/07/2013), 3 ss.. Circa la vincolatività del principio, v. *Audizione del 13 gennaio 2014, Commissione Affari costituzionali della Camera dei Deputati, res. sten.*, pp. 18 e ss., reperibile on line su: http://www.camera.it/leg17/1135?id_commissione=&shadow_organo_parlamentare=&sezione=commissioni&tipoDoc=elencoResoconti&idLegislatura=17&tipoElenco=indaginiConoscitiveCronologico&calendario=false&breve=c01_elezione&scheda=true.

¹² Per una prima disamina dei provvedimenti adottati dalle Regioni in materia elettorale, si rinvia a E. CATELANI, *La legislazione elettorale regionale con riferimento al principio delle pari opportunità*, in P. Caretti, (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 2005*, Torino, 2006, 129 ss.

popolazione fino a 5.000 abitanti, è comunque stabilito che nelle liste dei candidati sia assicurata la presenza di entrambi i sessi¹⁴. Anche nella composizione delle Giunte – e questo ha rappresentato un elemento di novità – è richiesto il rispetto del “*principio di pari opportunità tra donne e uomini, garantendo la presenza di entrambi i sessi*”¹⁵. I risultati ottenuti in termini di rappresentanza femminile nelle successive elezioni comunali del 2013 dimostrano una certa efficacia delle misure di riequilibrio adottate, facendo registrare un aumento della rappresentanza femminile dall’11,2% al 27,9%¹⁶.

Più recentemente, la legge 56/2014, meglio nota come “legge Delrio”, all’interno del più ampio disegno di riorganizzazione delle Città metropolitane e Province, ha inserito all’art. 1 il comma 137, ai sensi del quale nelle Giunte dei Comuni con popolazione superiore a 3.000 tremila abitanti, nessuno dei due sessi può essere rappresentato in misura inferiore al 40%. Il legislatore ha così declinato il principio costituzionale della parità di genere nell’accesso agli uffici pubblici e alle cariche elettive, garantendo un’adeguata rappresentanza politica delle donne anche negli esecutivi locali.

La previsione s’inserisce nel solco della giurisprudenza amministrativa che da tempo sanziona le giunte composte da soli uomini e che non esprimano un’equilibrata rappresentanza di genere¹⁷, ma non trova sempre attuazione e frequenti sono i ricorsi alla

13 In caso di mancato rispetto delle disposizioni appena esposte, la commissione elettorale interviene cancellando i nomi dei candidati appartenenti al genere più rappresentato, procedendo dall’ultimo della lista.

14 Nei piccoli Comuni sarà lo statuto dell’ente a dover indicare le misure idonee a conseguire lo scopo indicato dalla legge.

15 La legge 215 interviene in materia di accesso alle candidature per le elezioni dei consigli regionali aggiungendo la lettera “*c-bis*” all’art. 4 – *Principi in materia di sistema elettorale* – della L. 165/2004. È appena il caso di ricordare che, a norma dell’art. 117 Cost., lo Stato esercita la potestà legislativa in materia elettorale, tuttavia l’art. 122 della Cost. prevede che il sistema di elezione e i casi di ineleggibilità e di incompatibilità del Presidente e degli altri componenti della Giunta regionale, nonché dei consiglieri regionali, siano disciplinati con legge regionale nei limiti dei principi fondamentali stabiliti dalla legge statale (L. n.165/2004).

16 Fonte CISE (Centro italiano studi elettorali), Luiss Guido Carli e Università di Firenze. Ciononostante, alcuni autori sollevano fondate perplessità sulla riforma e sulla reale innovatività di molti aspetti. Così: A. DEFFENU, *Il principio di pari opportunità di genere nelle istituzioni politiche*, cit., 65; L. MACCARRONE, *Misura minima e composizione “equilibrata” delle giunte locali dopo la Legge n. 215 del 2012*, 11 settembre 2013, in www.federalismi.it, 18/2013.

17 Fra le molte pronunce sul tema si segnalano: Tar Puglia, sez. III, sent. 18/12/2008 n. 2913; Tar Puglia, sez. I, 22/10/2009, n. 2443; Tar Molise, sez. I, ord. 24/02/2010, n. 51; Consiglio di Stato, sez. V, decr. 04/03/2010; Tar Campania, sez. I, sent. 10/03/2011. Per una rassegna della giurisprudenza amministrativa che si è formata sul punto v.: M.E. D’AMICO, *La lunga strada della parità fra fatti, norme e principi giurisprudenziali*, cit., 3 ss.; S. LEONE, *L’equilibrio di genere negli organi politici. Misure promozionali e principi costituzionali*, Franco Angeli, Milano, 2013; F. COVINO, *La natura del principio del riequilibrio dei sessi nella rappresentanza politica*, in *Rivista AIC*, 3/2012; G. CANALE, *Le pari opportunità negli organi di governo degli enti locali*, in A. FALCONE (a cura di), *Verso una democrazia paritaria*, cit., 145 ss.; U. ADAMO, *La ‘promozione’ del principio di pari opportunità nella composizione delle giunte e degli enti locali alla luce della più recente giurisprudenza amministrativa*, cit.; A. AMATO, *Focus sulla giurisprudenza amministrativa in materia di pari opportunità nell’accesso agli uffici pubblici e alle cariche elettive*, in *Le Istituzioni del federalismo*, 4/2011, 913 ss. Molte pronunce hanno riguardato anche la nomina di Giunte regionali (cfr., Tar Lombardia, Sez. I, sent. n. 354/2011, del 4 febbraio 2011, Consiglio di Stato, Sez. V, sent. 3670/2012, del 21 giugno 2012, di riforma della precedente, e Tar Sardegna, Sez. II, sent. 864/2011, del 2 agosto 20119 con «decisioni assai significative perché pronunciate in un settore ove la selezione delle personalità chiamate a ricoprire l’incarico di assessore è funzione costituzionalmente assegnata dall’art. 122, ult. comma, Cost.», come segnala S. LEONE in *Sulla conformazione delle Giunte degli Enti locali al canone delle pari opportunità: alcune riflessioni alla luce delle innovazioni legislative e della giurisprudenza più recente*, in *Forum Quad. Cost.*, 8/1/2015. Da ultimo, va segnalata anche la sentenza della Corte costituzionale n. 81/2012 che, pur limitandosi a una declaratoria di inammissibilità, si presta a interessanti analisi giuridiche in tema di rappresentanza di genere. Sul punto, v. per tutti: M. BELLETTI, “*Torniamo allo Statuto...regionale*”. *La rappresentanza di genere nelle giunte regionali fra atto politico, atto di alta amministrazione e immediata precettività delle disposizioni statutarie*, in *Le Regioni*, 5-6/2012, 1016; M.G. RODOMONTE, *Equilibrio di*

giurisprudenza amministrativa contro i comportamenti volti ad eludere l'obbligo di legge. Eppure la norma è chiara e non richiede interpretazione. Tuttavia, ad avallarne l'elusione è intervenuta la circolare del Ministro dell'Interno del 24 Aprile 2014, 'esplicativa' del testo normativo, che crea *ultra legem* una possibilità di deroga, inserendo una «preventiva e necessaria attività istruttoria del Sindaco preordinata ad acquisire la disponibilità allo svolgimento di attività assessorili da parte di persone di entrambi i generi. Laddove non sia possibile occorre una adeguata motivazione sulla mancata applicazione dei principi di pari opportunità». È evidente come la fonte ministeriale si sia, di fatto, sovrapposta alla legge, al fine di depotenziarne la portata, più che di chiarire il significato. Nel più evidente dispregio del criterio gerarchico, e travalicando la funzione propria degli atti amministrativi, la circolare ha prodotto non pochi casi di istruttorie meramente formali, se non 'sospette' o palesemente finte, al fine di 'giustificare' comportamenti inottemperanti dei Sindaci più 'resistenti' al rispetto del principio di parità¹⁸.

4. La nuova competenza statale in materia di riequilibrio di genere fra “parità” e “pari opportunità”

In questo quadro normativo, il nuovo art. 122 Cost., introduce una nuova previsione in materia di riequilibrio di genere, che si sovrappone alla competenza delle Regioni stabilita dalla legge n. 215 e, prima ancora, dalla disposizione da cui promana, l'art. 117, 7° comma, secondo cui: “*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*”. Un precetto, quest'ultimo, molto più stringente del più blando principio di equilibrio nella rappresentanza di genere introdotto nel nuovo 1° comma dell'art. 122 Cost., e che stabilisce precisi vincoli a carico del legislatore regionale, investendo trasversalmente tutti i settori cruciali del vivere civile e declinando a livello regionale il principio di uguaglianza sostanziale di cui all'art. 3, 2° comma Cost. Ciononostante, in materia elettorale, il recepimento con legge ordinaria di principi minimali, tendenti a un generico e non meglio specificato “*equilibrio nella rappresentanza di genere*”, eventualmente sostenuto da un'interpretazione minimale dell'art. 122, 1° comma, potrebbe limitare fortemente l'applicazione del più pregnante “principio di parità” previsto dall'art. 117, 7° comma, fino a neutralizzarne la portata proprio in materia elettorale. L'art. 117, 7° comma, infatti, rappresenta un'avanguardia e un '*unicum*' costituzionale nell'affermazione del principio paritario – e non solo di pari opportunità – fra uomini e donne nell'accesso alle cariche elettive pubbliche¹⁹. La nuova norma dell'art. 122 Cost., al contrario, sembra allinearsi con la più timida *ratio* e con il

genere, atti politici e Stato di diritto nella recente sentenza n. 81 del 2012 sulla equilibrata presenza di donne e di uomini nella Giunta della Regione Campania, in *federalismi.it*, n. 13 del 2012.

18 Emblematico è il caso calabrese, illustrato dalla consigliera di parità, M.S. CIARLETTA, *Quote rosa negli enti locali, in Calabria si è*

arrivati al Consiglio di Stato, in *Enti Locali e P.A.*, 25 Ottobre 2015, in cui prima il T.A.R. poi il Consiglio di Stato hanno stigmatizzato i comportamenti elusivi dell'obbligo di cui alle legge Delrio posti in essere da alcuni sindaci 'resistenti'. Segnala l'autrice: « Ignorando quale sia stata la reale volontà politica del Ministro, la circolare si è rivelata un boomerang, trasformandosi da strumento per la corretta applicazione della legge ad alibi per sindaci refrattari alle pari opportunità, i quali si sono sbizzarriti a creare istruttorie delle più fantasiose, dalle rinunce di donne ad assumere incarichi assessorili protocollate in data successiva alla presentazione dei ricorsi al Tar, agli avvisi on line passando per il report statistico/sociologico sulla popolazione femminile. Deve, comunque, far riflettere come non appena venga introdotto un obbligo numerico da parte del legislatore in favore delle donne, un ministero si sia preso la briga di chiarire, con una propria circolare, che sia necessaria una istruttoria per la loro individuazione, quando mai una simile attività è stata richiesta per formare giunte maschili. Siamo in odore di discriminazione di genere? Sembrerebbe volersi perpetrare lo stereotipo delle “donne che non vogliono impegnarsi in politica”».

tenore ben più blando del principio di “pari opportunità” introdotto con la riforma del 2003 all’art. 51 Cost., 1° comma.

Richiamando in capo al legislatore nazionale la competenza, e l’onere, di stabilire con legge ordinaria “*i principi fondamentali per promuovere l’equilibrio tra donne e uomini nella rappresentanza*”, la norma mira, evidentemente, a spingere le Regioni, che ancora non abbiano adeguato le rispettive discipline elettorali all’obiettivo della parità di genere, a dotarsi di adeguati strumenti perequativi nella rappresentanza di uomini e donne nelle assemblee elettive e negli organi di governo²⁰. D’altro canto, la nuova formulazione di cui all’art. 122, 1° comma, meno stringente del vincolo richiamato nell’art. 117, 7° comma e più vicino a quello di cui all’art. 51, 1° comma Cost., potrebbe condizionare ‘al ribasso’ tali scelte²¹. La costituzionalizzazione in quest’ultima disposizione del principio di “pari opportunità”, finalizzata ad una più completa attuazione e uguale garanzia fra uomini e donne del diritto di elettorato passivo, ha avuto, infatti, il merito di aver permesso il superamento di un primo orientamento restrittivo della Corte costituzionale nei giudizi di legittimità delle misure di riequilibrio della legislazione elettorale vigente, ma ha anche avallato, in alcune leggi elettorali regionali, l’assestarsi delle scelte legislative in materia su modelli minimali e non sempre orientati all’obiettivo della parità²². Dall’analisi dei risultati registrati nelle ultime elezioni regionali, è possibile, infatti, delineare un primo bilancio circa l’efficacia delle diverse misure adottate: la Regione che ha eletto il maggior numero di donne in Consiglio regionale (17 su 49) è l’Emilia Romagna, con il 34,7% del totale, seguono: la Toscana (27,5%), il Piemonte (26%), la Provincia di Bolzano (22,9%), Veneto e Campania (entrambe il 22%), Marche e Lazio (20%), Lombardia (19%), Friuli Venezia Giulia (18,8%), la Provincia di Trento (17,1%), Sicilia (16,9%), Liguria (16,7%), Umbria e

19 L. CARLASSARE, *L’integrazione della rappresentanza: un obbligo per le Regioni*, in L. Carlassare, A. Di Blasi, M. Giampieretti, *La rappresentanza democratica nelle scelte elettorali delle Regioni*, Padova, Cedam, 2002, pp. 1 ss.; M. CARTABIA, *Il principio di parità fra uomini e donne nell’art. 117, 7° comma*, in T. Groppi, M. Olivetti, (a cura di), *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo Titolo V*, Torino, 2003, 129 ss.

20 La riforma del Titolo V e la modifica degli articoli 122 e 123 della Costituzione ha dato avvio all’elaborazione e all’approvazione di nuovi Statuti regionali che hanno variamente recepito il principio di parità di cui all’art. 117, 7° comma Cost., così come di nuove leggi elettorali con specifiche norme attuative di tale principio. Fanno eccezione la Liguria, il Molise e il Piemonte che, non essendosi dotate di una nuova disciplina, continuano ad adottare il modello elettorale indicato dalla normativa nazionale di riferimento (leggi nn.108/1968, 43/1995, 165/2004 e dalla norma transitoria prevista dall’art. 5 della legge costituzionale n. 1/1999), che, però, non contempla disposizioni specifiche in materia di riequilibrio di genere, né può ritenersi tale il principio di cui all’art. 2 comma 1, lett. a) che si preoccupa di garantire la “parità di accesso” di tutti i candidati, in relazione alle cause di ineleggibilità, e senza alcun riferimento al riequilibrio di genere. La stessa disciplina generale continua ad applicarsi anche nella Regione Basilicata, a seguito della dichiarazione di illegittimità delle norme in materia elettorale introdotte nel 2010. Per una prima disamina dei provvedimenti adottati dalle Regioni in materia elettorale, si rinvia a E. CATELANI, *La legislazione elettorale regionale con riferimento al principio delle pari opportunità*, cit.; ID., *Statuti regionali e tutela del principio delle pari opportunità: prime leggi regionali di attuazione*, in www.federalismi.it, 7 aprile 2010, 22; G. BRUNELLI, *Pari opportunità elettorali e ruolo delle Regioni*, in *Forum Quad. Cost.*, 8/2005; M. G. RODOMONTE, *La rappresentanza femminile nel Lazio: parità di genere in politica*, Consulta femminile regionale per le pari opportunità, Roma, 2010, 26; C. FUSARO, M. RUBECHI, *Le nuove leggi elettorali e i nuovi statuti*, in *Le istituzioni del federalismo*, 6/2005, 1023; E. CATELANI, *La legislazione elettorale regionale, con riferimento al principio delle pari opportunità*, cit., 167; U. ADAMO, *Diseguaglianza di genere e partecipazione politica*, 16/05/2011, *Paper* del Gruppo di Pisa, reperibile on line su: <http://www.gruppodipisa.it/wp-content/uploads/2011/05/Adamo.pdf>

21 Criticamente sull’assetto generale della riforma costituzionale e sul riparto di competenze fra Stato e Regioni, v. R. BIN, *Oltre il velo dell’ignoranza. Venti questioni su Regioni e riforme costituzionali*, in *Le Regioni*, 1/2015, 83-100.

22 Cfr. sul punto: S. LEONE, *La promozione delle pari opportunità negli Statuti e nelle leggi elettorali regionali*, in M.E. D’Amico (a cura di), *Il difficile cammino della democrazia paritaria*, cit. 73 ss.; E. CATELANI, *La legislazione elettorale regionale con riferimento al principio delle pari opportunità*, cit., 129.

Molise (15%), Valle d'Aosta(14,7%%), Puglia (10%), Sardegna (6,8%), Abruzzo, Calabria (3,3%) e Basilicata (0%). Appare evidente come nei sistemi elettorali che prevedono l'espressione di preferenze, la sola previsione di quote di lista non incide significativamente sull'elezione di candidate donne. La concorrenza, invece, della "doppia preferenza di genere" determina un incremento delle donne elette (v. Emilia Romagna, Toscana e Campania), ma non tale da incidere in senso paritario nella composizione delle assemblee elettive. Non mancano, infatti, casi in cui, anche ove presente, non sempre è sufficiente a determinare un reale riequilibrio della rappresentanza (v. Umbria). Altrettanto evidente è che laddove non si adotti nessun meccanismo di riequilibrio (Basilicata), o ci si limiti a misure meramente simboliche o minimali (Calabria), la rappresentanza delle donne è assente o schiacciata su una sola unità. Fa eccezione il Piemonte, in cui la presenza delle donne elette si afferma su livelli medi (26%) pur in mancanza di specifici meccanismi di garanzia.

5. L'evoluzione della giurisprudenza della Corte costituzionale fra uguaglianza formale e parità effettiva

In tal senso un ruolo fondamentale, com'è noto, è stato svolto dalla giurisprudenza della Corte costituzionale, che pure ha registrato una significativa inversione di tendenza nei giudizi sulla legittimità costituzionale delle misure di riequilibrio introdotte negli ultimi anni dal legislatore. Un primo indirizzo, particolarmente restrittivo (sent. n. 422 del 1995) e ampiamente criticato in dottrina²³, aveva sancito l'illegittimità delle quote introdotte nelle leggi per elezioni regionali (L. n. 43/1995), comunali e provinciali (L. n. 81/1993), poiché la materia elettorale doveva rigidamente soggiacere al solo principio di uguaglianza formale e parità fra i candidati a prescindere dal sesso. La sentenza aveva travolto, in applicazione della dichiarazione d'illegittimità consequenziale, anche le analoghe misure previste in altre leggi, compreso l'art. 4, 2° comma, n. 2 del D.P.R. n. 361 del 1957, che per l'elezione della Camera dei deputati prevedeva l'alternanza di genere nelle liste bloccate²⁴. Successivamente all'introduzione nel nuovo Titolo V del principio di parità fra uomini e donne nell'accesso alle cariche elettive pubbliche, e in pendenza della costituzionalizzazione del più generale principio di pari opportunità nell'art. 51 Cost., La Corte – con la sentenza n. 49 del 2003 – ha dichiarato la costituzionalità della misura neutra che imponeva la presenza in lista di candidati di entrambi i sessi, adottata dalla legge elettorale della Valle d'Aosta²⁵. Quest'ultima decisione legittimava, in verità, anche soluzioni minimali, quali le liste con un solo candidato di sesso diverso, ma apriva uno spiraglio per misure perequative che garantissero, se non l'uguaglianza nei punti partenza, almeno una possibilità concreta di elezione²⁶. Il punto di svolta si è registrato, però, con la sentenza n. 4 del 2010, successiva alle riforme costituzionali del 2001 e 2003. Qui la

23 V. per tutti v. U. DE SIERVO, *La mano pesante della Corte sulle quote nelle liste elettorali*, in *Giur. Cost.*, 1995, 3268 ss.

24 Criticamente sul punto v. G. BRUNELLI, *Elettorato attivo e passivo (e applicazione estesa dell'illegittimità consequenziale) in due recenti pronunce costituzionali*, in *Giur. cost.*, 1995, 3272 ss.

25 S. MABELLINI, *Equilibrio dei sessi e rappresentanza politica: un revirement della Corte*, in *Giur. Cost.*, 2003, 376.

26 La sentenza verte sulla distinzione fra l'incostituzionalità dei meccanismi che, incidendo su decisioni antecedenti alla fase elettorale vera e propria, attribuiscono direttamente un risultato elettorale e la coerenza con dettato costituzionale di quelle misure che, in ottemperanza al principio di uguaglianza, incidono sulle scelte dei partiti nella composizione delle liste, al fine di garantire (almeno) la possibilità di un riequilibrio della rappresentanza nelle assemblee elettive, risultato impossibile in assenza di candidature di entrambi i generi. Per una puntuale analisi cfr. S. GAMBINO, *Sui limiti della democrazia paritaria in Italia* e A. D'ALOIA, *Uguaglianza sostanziale e azioni positive in materia elettorale*, cit.

Corte, investita della questione di legittimità costituzionale della c.d. “*doppia preferenza di genere*”, introdotta con la nuova legge elettorale della Regione Campania (L.R. n° 10/2009) e assistita da quote neutre di riserva di candidature, ne ha sancito la piena legittimità costituzionale, in ragione del fatto che la facoltà ulteriore concessa all’elettore di esprimere una seconda preferenza per un candidato di sesso diverso non altera la libertà del voto, né incide automaticamente sul risultato elettorale, condizionando la parità di *chances* di cui devono godere tutti i candidati, a prescindere dal genere²⁷.

Anche lo strumento della “doppia preferenza di genere”, pur accompagnato da riserve di quote neutre – su cui sembrano assestarsi anche le recenti preferenze del legislatore nazionale – non è riuscito, però, a incidere efficacemente sulla composizione delle assemblee elettive, tanto da favorire un riequilibrio in senso paritario e riavvicinare l’articolazione della rappresentanza di donne e uomini alla fotografia reale del corpo elettorale²⁸. Vero è che l’efficacia delle misure di riequilibrio dipende dalla contemporanea garanzia di un numero sufficiente di candidature in posizione utile o ‘visibile’ e dal modello elettorale adottato²⁹. Il problema non è meramente numerico, ma di qualità democratica delle istituzioni e dei modelli elettorali, poiché condiziona, deprimendolo, il diritto alla piena rappresentanza non di un gruppo di portatori di interessi particolari, ma di una parte (ad oggi quella numericamente più consistente) dell’elettorato, quello femminile, che costituisce uno dei generi in cui si declina il modo di essere degli individui umani³⁰. Sia nelle assemblee nazionali, che regionali, infatti, il nostro Paese continua a registrare numeri molto lontani dalla media europea e spesso percentuali inferiori a tanti Paesi comunemente considerati più arretrati nella conquista dei diritti civili e politici³¹.

Già la Corte costituzionale, era intervenuta, con la sent. n° 4 del 2010, sul necessario rispetto e sulla piena operatività del principio di uguaglianza sostanziale anche in materia elettorale e nella garanzia del diritto di elettorato passivo. Nel giudizio di legittimità sulla “doppia preferenza di genere” si affermava, infatti: “*il quadro normativo, costituzionale e statutario, è complessivamente ispirato al principio fondamentale dell’effettiva parità tra i due sessi nella rappresentanza politica, nazionale e regionale, nello spirito dell’art. 3, secondo comma, Cost.*”. Non sarebbe, del resto, giustificabile, alla luce del principio di ragionevolezza, l’esclusione del principio che più di ogni altro ha sollecitato l’evoluzione della disciplina sui diritti civili e sociali, in senso perequativo fra uomini e donne, proprio nel settore dei diritti politici e, in particolare, dei diritti di partecipazione politica e nel diritto di

27 Cfr. sul punto: M. CAIELLI, *La nuova legge elettorale della Regione Campania: a sostegno della costituzionalità delle norme di promozione della democrazia paritaria*, in www.federalismi.it, (09/09/2009) e M. OLIVETTI, *La c.d. “preferenza di genere” al vaglio del sindacato di costituzionalità. Alcuni rilievi critici*, in *Giur cost.*, 2012, 85 ss.

28 Alle ultime elezioni per il rinnovo del Consiglio regionale della Campania sono risultate elette solo 11 donne su un totale di 50 seggi.

29 Per una dettagliata analisi sull’incidenza delle misure di riequilibrio della rappresentanza di genere in relazione ai diversi modelli elettorali v. G. MOSCHELLA, *Sistemi elettorali e rappresentanza di genere*, in A. Falcone (a cura di), *Verso una democrazia paritaria*, cit., 87 ss.

30 Sul problema della qualificazione della rappresentanza di genere v. *ex multis* il contributo di M.E. D’AMICO, S. CATALANO, *Le sfide della democrazia paritaria. La parità dei sessi fra legislatore, Corte costituzionale e giudici*, cit., 155 e ss. Circa il carattere generale della rappresentanza v. D. NOCILLA - L. CIAURRO (voce) *Rappresentanza politica*, in *Enc. Dir.* XXXVIII, Milano, 1987, 565 e ss. Ancora, R. BIN nel saggio *Donne a autoreferenzialità della politica*, in R. Bin, G. Brunelli, A. Pugiotto, P. Veronesi (a cura di), *La parità dei sessi nella rappresentanza politica*, cit., 42, che sottolinea come le donne, proprio perché non sono portatrici di interessi particolari, ma generali, non votano necessariamente le donne, intese quali rappresentanti di interessi ‘di genere’. Conformemente B. PEZZINI, *Le quote come strumento di empowerment*, ivi, 100.

31 La percentuale di donne elette in Parlamento è salita al 30,8% nelle ultime elezioni, ma il nostro Paese è solo al 34° posto della classifica mondiale. V. *Women in national Parliaments – World classification* (dati aggiornati al Settembre 2015), *on line* su <http://www.ipu.org/wmn-e/classif.htm>.

elettorato passivo, che ancora registrano evidenti sperequazioni nella effettiva fruibilità fra uomini e donne, e non poche resistenze culturali, a partire proprio dal mondo politico che, per primo, dovrebbe tutelarli.

6. Misure premiali e sanzioni (simboliche) nella nuova legge sul finanziamento a partiti e movimenti politici

Nel tentativo di colmare questo *gap*, il legislatore è recentemente intervenuto con la legge sul finanziamento partiti ed ai movimenti politici, inserendo specifiche norme perequative a garanzia della rappresentanza e della partecipazione delle donne alla vita politica nazionale. Tanto al fine di incidere direttamente proprio laddove maturano le scelte sulla partecipazione e sull'accesso delle donne alle cariche elettive e ai ruoli di rappresentanza: nei partiti e movimenti politici, dove ancora resistono le sacche di maggiore resistenza al pieno inserimento delle donne nel tessuto politico e istituzionale. Nella legge 21 febbraio 2014, n. 13 - *Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 28 dicembre 2013, n. 149, recante abolizione del finanziamento pubblico diretto, disposizioni per la trasparenza e la democraticità dei partiti e disciplina della contribuzione volontaria e della contribuzione indiretta in loro favore*³² – si stabilisce che per elezioni alla Camera, al Senato e al Parlamento europeo, qualora nel numero complessivo dei candidati uno dei due sessi sia rappresentato in misura inferiore al 40%, le risorse spettanti dal “2 per mille” siano ridotte “*in misura percentuale pari allo 0,50 per ogni punto percentuale di differenza tra 40 e la percentuale dei candidati del sesso meno rappresentato*”, fino a una decurtazione massima del 10% del contributo indiretto dovuto in ottemperanza al trasferimento per il 2 per mille (art. 9). Una sanzione, in realtà, decisamente contenuta e forse non proporzionata alla gravità della violazione sottesa e all'importanza della *ratio* che la assiste: l'attuazione di una democrazia realmente rappresentativa e paritaria³³. Altrettanto può dirsi della sanzione di un quinto delle somme del 2 per mille applicabile ai partiti politici che non abbiano destinato almeno il 10 per cento del contributo indiretto loro spettante “*ad iniziative volte ad accrescere la partecipazione attiva delle donne alla politica*”. A ciò si aggiunga che queste sanzioni, ancora una volta, possono essere comminate solo ed esclusivamente ai partiti iscritti al registro pubblico istituito dalla legge, iscrizione concessa solo a chi rispetti alcuni requisiti minimi di democrazia interna e richiesta quale condizione d'accesso al finanziamento tramite il 2 per mille, l'unica risorsa “pubblica” che residua dopo l'eliminazione del finanziamento diretto. Più efficace sembra al contrario la misura premiale destinata ai partiti la cui percentuale di eletti del sesso meno rappresentato in ciascuna elezione sia pari o superiore al 40%. A tali partiti, infatti, saranno destinate le risorse rimosse delle sanzioni comminate ai partiti inottemperanti, somme che, a decorrere dall'anno 2014, confluiranno in un fondo dedicato. Questo fondo sarà redistribuito annualmente tra i partiti ammessi al finanziamento del 2 per mille in misura proporzionale ai voti ottenuti

32 In G.U. n. 47 del 26 febbraio 2014.

33 L'impressione è che la sanzione comminata più che costituire un deterrente, rischi di integrare il “prezzo” della violazione di un principio, quello (almeno) delle pari opportunità anche in campo politico e nella rappresentanza istituzionale, fra i più ostici da digerire per gli attuali partiti politici. Le ragioni del dissenso non ad una, ma spesso a qualsiasi misura di riequilibrio, va ricercata, infatti, non in argomentazioni di ordine giuridico, ma in una predominanza maschile, soprattutto a livello della dirigenza (L'Italia non ha nessuna donna a capo dei maggiori partiti politici), che resiste ad ogni contaminazione di genere che passi dalla rinuncia a ruoli e potere pubblico e dalla contemporanea apertura dei partiti a processi di selezione delle candidature – prima ancora del voto politico/amministrativo e delle stesse “primarie” – realmente aperti, trasparenti e verificabili dall'elettorato. Cfr. sul punto P. MARSOCCI, *Le “primarie”: i partiti alle prese con il metodo democratico*, in *Rivista AIC*, n. 2/2011 (www.associazionedeicostituzionalisti.it).

nell'elezione di riferimento. Un beneficio che, soprattutto per i partiti più piccoli e meno sostenuti dai finanziamenti privati, potrebbe rivelarsi un'importante forma di finanziamento integrativo, nonché, indirettamente, una misura di perequazione rispetto ai partiti economicamente più forti, ma irrispettosi della rappresentanza di genere³⁴.

7. La “trippla preferenza di genere” e l’obiettivo della parità delle candidature nella legge per l’elezione del Parlamento europeo

Sempre nel 2014, il Parlamento è intervenuto sulla legge 24 gennaio 1979, n. 18 per l'elezione dei membri del Parlamento europeo spettanti all'Italia, per rinnovare le misure di riequilibrio di genere dopo la decadenza del regime transitorio previsto dalla legge n. 90/2004. La legge 22 Aprile 2014, n. 65³⁵ ha introdotto, quale misura temporanea per le elezioni del 2014, la “trippla preferenza di genere”, ovvero la facoltà per l'elettore di poter esprimere tre preferenze, a condizione che almeno una ricada su un candidato di sesso diverso, pena l'annullamento della terza preferenza. La tripla preferenza di genere rimane anche nella disciplina a regime, che sarà applicabile a partire dal 2019, ma in caso di violazione, l'annullamento riguarderà sia la seconda che la terza preferenza, potendosi esprimere sia due che tre preferenze, ma dovendosi optare, in entrambi i casi, per candidati di sesso diverso. Oltre a ciò si prevede, per la prima volta, un vincolo paritario nella composizione delle liste, di modo che nessuno dei due sessi possa esprimere più del 50% delle candidature. In caso contrario l'Ufficio circoscrizionale elettorale procede alla riduzione della lista, cancellando i nomi dei candidati appartenenti al genere sovra rappresentato a partire dall'ultimo in lista, fino a decorrenza del limite del 50%. Se all'esito dell'operazione uno dei due sessi rimane sottorappresentato rispetto alla prescrizione di legge, la lista viene ruscata. Il regime sanzionatorio è qui finalmente coerente con la finalità del rispetto di una disciplina ritenuta inderogabile, ma stupisce come mai il legislatore non abbia anticipato le stesse misure e le stesse garanzie già alle elezioni del 2014. Ciononostante, pur in assenza di quote di riserva nella composizione delle liste, il numero delle eurodeputate è cresciuto, assestandosi su 29 donne per i 73 seggi spettanti all'Italia, con un incremento di 19 seggi rispetto ai 10 conquistati alle elezioni precedenti³⁶.

8. Conclusioni

Il quadro delle misure a tutela della rappresentanza di genere e del suo riequilibrio si presenta, pertanto, estremamente variegato e in continuo mutamento³⁷. Dall'analisi delle più recenti scelte legislative si registra, del resto, una progressiva implementazione “*multilevel*” degli strumenti normativi che non solo mira ad affermare progressivamente la stretta vincolatività delle misure preposte all'obiettivo del riequilibrio della rappresentanza nelle assemblee elettive, ma tende a superare il principio delle pari opportunità garantite in astratto, per approdare al principio della parità affermata in concreto. E tanto, cercando di assicurare nell'esercizio del diritto di elettorato passivo condizioni di partenza paritarie,

³⁴In approfondimento sul punto, sia consentito il rinvio ad A. FALCONE, *Disciplina del finanziamento ai partiti, diritti di partecipazione politica e comunità locali*, in *Le Regioni*, n°3/2014, 423 ss.

³⁵In G.U. n. 95 del 24 Aprile 2014.

³⁶Dati diffusi dal sito del Parlamento europeo e reperibili al link: <http://www.europarl.europa.eu/elections2014-results/it/country-results-it-2014.html>

³⁷Per un'analisi dettagliata v. U. ADAMO, *Il principio di pari opportunità in ambito politico fra legislatori statali (reticenti) e legislatori regionali (indecisi), fra giurisprudenza costituzionale e amministrativa (entrambe incisive). Un bilancio di tutela sempre più multilevel* (30/10/2013), in *www.federalismi.it*, 22/2013.

senza le quali non possono dirsi tutelate uguali *chances* nell'elezione a uomini e donne.

È evidente come, in tale contesto, il ruolo giocato dalle Corti rimanga determinante per accelerare un processo che, altrimenti, con grande probabilità, si sarebbe liberato molto più lentamente dai condizionamenti e degli interessi che imbrigliano l'evoluzione in senso paritario delle istituzioni democratiche e dei luoghi decisionali in genere. Ciononostante, le misure di riequilibrio adottate per legge non si sono rivelate, finora, sufficienti a centrare l'obiettivo della parità, che passa inevitabilmente dalla libertà di accesso delle donne alla vita politica e dei partiti, dalla selezione trasparente delle classi dirigenti, dalla selezione partecipata delle candidature, in definitiva dal rispetto del "metodo democratico" che l'art. 49 Cost. pone quale criterio organizzativo e funzionale fondante del rapporto democratico che deve legare cittadini e partiti politici, meglio, quale condizione di legittimazione dell'attività dei partiti stessi all'interno del contesto politico-istituzionale³⁸. Molti sono i progetti di legge pendenti in Parlamento in tema di attuazione dell'art. 49 Cost., alcuni prossimi alla calendarizzazione. Dal modo in cui verrà interpretata questa sfida – ammesso che realmente si voglia mettere mano a un problema da sempre controverso e scottante come quello della regolamentazione dei partiti politici – dipenderà molto del successo della disciplina in tema di riequilibrio di genere e, più in generale della reale garanzia dei diritti di partecipazione politica dei cittadini tutti.

** Dottore di Ricerca in Scienze Bioetico giuridiche, già Assegnista di ricerca in Diritto Costituzionale e docente a contratto in materie giuspubblicistiche presso l'Università della Calabria (anna.falcone@unical.it)

³⁸ In approfondimento P. MARSOCCI, *Sulla funzione costituzionale dei partiti e delle altre formazioni politiche*, Napoli, 2012 (in particolare 143 ss.).