

La democrazia paritaria e le elezioni regionali in Sardegna del 24 febbraio 2019*

di Stefania Cecchini**
(31 marzo 2019)

SOMMARIO: 1. La favola della raggiunta parità di genere nelle Assemblee elettive: una storia di donne *extra ordinem* e di bilanciamento tra libertà ed eguaglianza. – 2. La legge statutaria n. 1/2018 della Regione Sardegna e la prima applicazione della “doppia preferenza di genere” nelle elezioni del 24 febbraio 2019. – 3. Conclusioni, ovvero affinché la favola diventi realtà.

1. La favola della raggiunta parità di genere nelle Assemblee elettive: una storia di donne *extra ordinem* e di bilanciamento tra libertà ed eguaglianza

Il 24 febbraio 2019, in Sardegna si sono tenute le consultazioni per l'elezione del Presidente della Regione e del XVI Consiglio regionale, le prime con le liste paritarie (numero eguale di candidati e candidate) e con la cosiddetta doppia preferenza di genere, a seguito delle quali sono state elette otto consigliere su sessanta, il doppio rispetto alle quattro consigliere elette nel febbraio 2014. Tale esito elettorale, che *prima facie* sembrerebbe positivo, stimola una riflessione di più ampio respiro sulla portata applicativa delle misure giuridiche finalizzate a un riequilibrio di genere nelle Assemblee elettive e, più in generale, sul ruolo del diritto e della cultura politica nel perseguimento della democrazia paritaria.

Tanto nel dibattito pubblico quanto nella letteratura giuridica è sempre più diffusa la prassi di richiamare esempi di *alcune* donne che, in determinati campi professionali, ricoprono ruoli di dirigenza e comando, al fine di comprovare la ormai raggiunta parità tra uomini e donne nel nostro ordinamento. Secondo chi li evoca, tali esempi dovrebbero dimostrare che, poiché alcune donne hanno raggiunto posizioni apicali, non sia precluso a *tutte le altre* di fare altrettanto. Al riguardo, è stato osservato come, a ben riflettere, esempi di questo tipo parrebbero raffigurare la parità di genere come «un'ardua conquista», quasi che le donne debbano dimostrare di meritarsi l'eguaglianza rispetto agli uomini, non comprendendosi perché «ciò che non si nega all'uomo comune (o addirittura mediocre) si è disposti a riconoscerlo (solo) a donne indiscutibilmente meritevoli, se non addirittura straordinarie»¹.

Questa narrazione pubblica è ricorrente in tema di rappresentanza politica, dove gli esempi di *leader* carismatici di genere femminile dovrebbero dimostrare, da un lato, il raggiungimento della democrazia paritaria e, dall'altro, l'importanza del rispetto del criterio meritocratico nella scelta dei rappresentanti. La favola sul raggiunto equilibrio di genere nelle Assemblee elettive, tuttavia, risulta, smentita dalle numerose indagini statistiche che, al contrario, evidenziano la persistente sotto-rappresentanza delle donne nelle istituzioni. Ad esempio, secondo l'ultimo *Rapporto sull'indice dell'uguaglianza di genere* redatto dall'Istituto europeo per l'eguaglianza di genere (EIGE), l'Italia si colloca al ventesimo posto tra i 27 Paesi membri dell'UE quanto a realizzazione della parità di genere, sopra soltanto alla Slovacchia, Grecia, Bulgaria, Portogallo, Croazia e Romania². Inoltre,

* Scritto proposto dal Prof. Pietro Ciarlo.

1 P. TULLINI, *L'eguaglianza tra i sessi nel lavoro*, in F. RESCIGNO (a cura di), *Percorsi di eguaglianza*, Giappichelli, Torino, 2016, p. 62.

2 Dati contenuti nel *Servizio di Studi* della Camera dei Deputati, Dossier n. 116 – Quinta edizione – 30 novembre 2016, *La partecipazione delle donne alla vita politica e istituzionale*, p. 1. Più precisamente, secondo l'analisi annuale del *World economic forum* sul *Global Gender Gap*, a livello mondiale nel 2016,

secondo un *focus* dell'Ufficio Valutazione Impatto del Senato del 2018, dall'entrata in vigore della Costituzione, ci sono voluti trent'anni affinché le donne nel Parlamento italiano fossero almeno 50 e altri trent'anni affinché – nel 2006 – fossero più di 150. Nella legislatura in corso, le donne elette sono state 334 (205 deputate e 109 senatrici), circa il 35% dei parlamentari, la più alta presenza femminile nella storia della Repubblica³. A livello regionale, invece, soltanto due Regioni su venti hanno una donna come presidente (l'Umbria e la Valle d'Aosta); su un totale di 277 presidenti eletti finora nelle venti regioni italiane le donne sono state 10, vale a dire meno del 4%⁴. A livello locale, infine, secondo l'Anagrafe degli amministratori locali presso il Ministero dell'interno, le donne sindaco in carica al 4 giugno 2018 sono 1.079, di cui 997 alla guida di comuni inferiori a 15.000 abitanti⁵; in Sardegna, a seguito delle elezioni amministrative del giugno 2017, nei quindici Comuni più grandi è stata eletta solo una sindaca, segnatamente nel comune di Pula⁶.

Sebbene i dati più recenti, specialmente quelli relativi alla presenza femminile in Parlamento, possano valutarsi positivamente, nel senso che danno conto di un progressivo miglioramento della presenza delle donne nelle Assemblee elettive, tuttavia, il cammino verso una democrazia paritaria appare ancora lungo, in particolar modo a livello regionale dove la presenza femminile nei consigli è circa pari al 20%⁷ e in Sardegna è oggi

l'Italia si colloca al 50° posto su 144 Paesi (era al 41° nel 2015, 69° nel 2014, al 71° nel 2013, all'80° nel 2012, al 74° nel 2011 e nel 2010, al 72° nel 2009, al 67° posto nel 2008, all'84° nel 2007 e al 77° nel 2006). L'indice tiene conto delle disparità di genere esistenti nel campo della politica, dell'economia, dell'istruzione e della salute. Con particolare riferimento al settore della politica, l'Italia si colloca al 25° posto della graduatoria, risalendo dopo il brusco calo degli anni precedenti, che poteva probabilmente essere ascritto alla sostanziale staticità dell'Italia in questo campo, a fronte dei progressi registrati in altri paesi (l'Italia era al 44° posto nel 2013, al 71° nel 2012, al 55° nel 2011, al 54° nel 2012 e al 45° nel 2009). In questo settore particolare, l'aumento registrato dall'Italia nella graduatoria globale a decorrere dal 2013 è determinato principalmente dal significativo aumento del numero delle donne in Parlamento (dal 22% nel 2012 al 31% nel 2013).

3 Risultati contenuti nel *Focus «Parità vo' cercando 1948-2018. Settanta anni di elezioni in Italia: a che punto siamo con il potere delle donne?»* dell'Ufficio di Impatto del Senato della Repubblica del luglio 2018, p. 1.

4 *Focus «Parità vo' cercando 1948-2018. Settanta anni di elezioni in Italia: a che punto siamo con il potere delle donne?»*, cit., p. 6. Più specificatamente, sono state elette due Presidenti di Regione in Umbria e Friuli-Venezia Giulia, mentre una in Abruzzo, Lazio, Lombardia, Piemonte, Trentino-Alto Adige e Valle d'Aosta; dodici regioni, invece, sono sempre state guidate da uomini.

5 Più nel dettaglio, ogni 100 sindaci 13 sono donne: la percentuale più alta è in Emilia Romagna (21%), scende di poco in Veneto (19%), in Umbria, Piemonte Friuli-Venezia Giulia e in Lombardia attorno al 17%; all'ultimo posto si collocano, invece, la Campania (5,26%) e la Sicilia (6,53%). A partire dai primi anni 2000, quasi tutte le regioni hanno introdotto norme per promuovere la parità di accesso tra donne e uomini alle cariche elettive. Considerando le ultime elezioni regionali (Lazio, Lombardia, Molise, Friuli-Venezia Giulia e Valle d'Aosta) le donne sono leggermente aumentate. Nei 20 consigli regionali e nei due consigli provinciali, la presenza femminile si attesta complessivamente intorno al 20% (nel 2017 era il 19%). Il consiglio regionale della Basilicata, che prima delle ultime elezioni del 24 marzo 2019 era interamente composto da uomini, ora ha una donna tra i propri componenti. Le donne presidenti di assemblea sono tre (in Campania, Emilia Romagna e Umbria); mentre, fra gli assessori le donne rappresentano circa il 33%, con punte positive del 75 in Campania e del 50 in Emilia Romagna e Marche. La Regione Molise, invece, non ha donne in giunta; mentre le giunte in Abruzzo e nella provincia autonoma di Trento fanno registrare una presenza femminile non superiore al 14%. Dati riportati dal *Focus «Parità vo' cercando 1948-2018. Settanta anni di elezioni in Italia: a che punto siamo con il potere delle donne?»*, cit., p. 7.

6 Il dato è riportato in uno studio dell'associazione «Coordinamento 3» realizzato da L. MARILLOTTI e M.F. MANDIS, *Amministrative sarde 2017 - La doppia preferenza di genere, risultati e prospettive*, Cagliari, 2018, che ha stabilito che nei comuni della Sardegna con una popolazione superiore ai 5000 mila abitanti la percentuale delle elette nei consigli comunali è passata dal 20% (vicino alla media nazionale) al 42,58%. L'attuale media nazionale delle donne consigliere comunali è pari al 28,8% (*Focus «Parità vo' cercando 1948-2018. Settanta anni di elezioni in Italia: a che punto siamo con il potere delle donne?»*, cit., p. 7).

7 L'indagine statistica riportata nel *Focus «Parità vo' cercando 1948-2018. Settanta anni di elezioni in Italia: a che punto siamo con il potere delle donne?»*, cit., p. 7, evidenzia che nei 20 consigli regionali e due

pari al 13,3%, e impone una riflessione sui principi fondamentali dell'ordinamento, a partire da quelli della rappresentanza politica⁸.

Diversamente da quanto si potrebbe pensare, l'equilibrio di genere nelle Assemblee elettive non costituisce una «questione delle donne»⁹, la cui presenza non è certo volta a rappresentare eventuali «interessi di genere», finalità che, tra l'altro, si porrebbe in aperto contrasto con l'idea moderna di rappresentanza, intesa come espressione di un'unitarietà che non ammette riferimenti a gruppi particolari. A ben riflettere, infatti, le donne non costituiscono una categoria portatrice di interessi particolari, ma più semplicemente rappresentano uno dei modi di essere dell'essere umano, che deve essere adeguatamente rappresentato nelle sedi decisionali non perché esistono temi «più femminili» di altri o, peggio ancora, perché dotate di una *sensibilità* che le rende maggiormente adeguate ad affrontare alcune questioni¹⁰, quanto perché «l'assenza delle

consigli provinciali la presenza femminile si attesta complessivamente intorno al 20% (nel 2017 era il 19%).

⁸ La letteratura in argomento è sterminata. Senza pretesa di esaustività, si vedano i lavori di A. DEFFENU, *Il principio di pari opportunità di genere nelle istituzioni politiche*, Giappichelli, Torino, 2012; A. ROSSI-DORIA, *Diventare cittadine. Il voto alle donne in Italia*, Firenze, Giunti, 1996; M. LUCIANI, *La questione del sesso del voto. L'elettorato passivo e la quota riservata alle donne*, in «Italia Oggi», 18 settembre 1995, pp. 11 ss.; L. GIANFORMAGGIO, *Eguaglianza formale e sostanziale*, in *Foro italiano*, 1996, I, 1975; R. BIN, G. BRUNELLI, A. PUGIOTTO, P. VERONESI (a cura di), *La parità dei sessi nella rappresentanza politica*, Torino, Giappichelli, 2003; A. DEFFENU, *La revisione virtuale dell'art. 51 Cost.*, in *Quaderni costituzionali*, n. 3/2002, pp. 619 ss.; E. PALICI DI SUNI, *Tra parità e differenza. Dal voto alle donne alle quote elettorali*, Torino, Giappichelli, 2004; B. PEZZINI, *Principio costituzionale di uguaglianza e differenza tra i sessi*, in *Politica del diritto*, 1993, pp. 54 ss.; Id., *Tra politica e giurisdizione: natura (e "genere") dell'atto politico e del suo sindacato giurisdizionale. A proposito del controllo giurisdizionale sul rispetto dell'equilibrio di genere nella composizione del governo*, in *Scritti in onore di Antonio D'Atena*, Milano, Giuffrè, 2015, tomo IV, p. 2453 ss.; M. D'AMICO, *La lunga strada della parità fra fatti, norme e principi giurisprudenziali*, in *Osservatorio AIC*, n. 3/2013; G. BRUNELLI, *Donne e Politica. Quote rosa? Perché le donne in politica sono ancora così poche?*, Bologna, il Mulino, 2006, pp. 20 ss.; A. D'ALOIA, *Eguaglianza sostanziale e diritto diseguale. Contributo allo studio delle azioni positive nella prospettiva costituzionale*, Padova, Cedam, 2002; Id., *Eguaglianza sostanziale e azioni positive in materia elettorale*, in A. FALCONE (a cura di), *Verso una democrazia paritaria. Modelli e percorsi per la piena partecipazione delle donne alla vita politica e istituzionale*, Milano, 2011, p. 67; L. CARLASSARE, *La rappresentanza femminile: principi formali ed effettività*, in F. BIMBI, A. DEL RE, *Genere e democrazia. La cittadinanza delle donne a cinquant'anni dal voto*, Rosenberg & Sellier, Torino 1997; C. TRIPODINA, 1946-2016 «La questione elettorale femminile»: dal voto delle donne al voto alle donne (una luce si intravede), in *Rivista AIC*, n. 3/2016; A. FALCONE, *Partecipazione politica e riequilibrio di genere nelle assemblee elettive e negli organi di governo: legislazione e giurisprudenza costituzionale nell'ordinamento italiano*, in *Rivista AIC*, n. 1/2016; A. APOSTOLI, *Pari opportunità e azioni positive: da principi costituzionali in favore del genere femminile a modalità strutturale garantita negli organi politici*, in *Le Regioni*, Fascicolo 5-6, ottobre-dicembre 2016, pp. 1013 – 1028.

⁹ C. TRIPODINA, 1946-2016 «La questione elettorale femminile»: dal voto delle donne al voto alle donne (una luce si intravede), cit., p. 32. Nello stesso senso, si vedano A. FALCONE, *Partecipazione politica e riequilibrio di genere nelle assemblee elettive e negli organi di governo: legislazione e giurisprudenza costituzionale nell'ordinamento italiano*, cit. p. 2; A. APOSTOLI, *Pari opportunità e azioni positive: da principi costituzionali in favore del genere femminile a modalità strutturale garantita negli organi politici*, cit., p. 1015.

¹⁰ Quella della peculiare sensibilità delle donne è un'idea diffusa, comunemente ascritta al genere femminile tanto dalla cultura dominante quanto da alcune correnti del femminismo. Se con il termine «genere», mutuato dall'inglese *gender*, si intende far riferimento all'elaborazione sociale delle differenze tra i sessi, all'insieme delle possibilità, dei ruoli e delle aspettative che una determinata società affida ai propri membri sulla base del requisito biologico, allora a quello femminile si è soliti ascrivere caratteristiche quali la sensibilità e la maggiore propensione ad affrontare certe tematiche quali la famiglia, l'istruzione o la stessa parità (per una definizione del concetto di genere si veda: C. SARACENO, *Pluralità mutamento. Riflessioni sull'identità femminile*, Franco Angeli, Milano, 1992, spec. pp. 140 ss.). L'idea per cui le donne sarebbero dotate di una sensibilità differente e più accentuata di quella maschile è sostenuta da alcune pensatrici del *femminismo della differenza* statunitense, in particolare da C. GILLIGAN, *In a different voice*, Harvard University Press, Cambridge, 1982, trad. it. A. BOTTINI, *Con voce di donna: etica e formazione della personalità*, Feltrinelli, Milano, 1987, che afferma l'esistenza di una «voce diversa» del genere femminile, in grado di svelare i pregiudizi di genere che hanno condizionato anche il lavoro degli psicologi, i quali, per

donne impoverisce comunque il Parlamento, come luogo in cui ha sede lo scambio dialettico e in cui si esprime la cultura di tutta la società composta, appunto, di donne e di uomini»¹¹. Del resto, il fenomeno del *gender gap* nelle Istituzioni non attiene al riconoscimento formale del diritto di voto, quanto alla realizzazione di una democrazia paritaria dal punto di vista sostanziale. L'idea per cui una volta «conquistato il diritto formale di voto (attivo e passivo), le donne avrebbero anche conquistato, come naturale conseguenza, un effettivo spazio nella vita politica» si è, infatti, rivelata fallace¹². Peraltro, non bisogna dimenticare, in primo luogo, che il principio di eguaglianza tra i sessi sancito all'art. 3 Cost. ha seguito un processo di invero graduale che non è certamente coinciso con l'entrata in vigore della Costituzione, e, in secondo luogo, che la presa di coscienza sulla necessità di un riequilibrio di genere nei luoghi della rappresentanza è relativamente recente, in quanto risale a metà degli anni Novanta del secolo scorso¹³.

Tra il 1993 e il 1995 furono per la prima volta approvate delle leggi finalizzate a favorire una maggiore presenza femminile negli organi politici elettivi, tanto con riferimento al sistema di elezione del sindaco, quanto alle elezioni politiche¹⁴. Tali norme promozionali,

spiegare lo sviluppo psicologico dei bambini, avrebbero sempre fatto riferimento principalmente a "valori maschili". Si ritiene che si possano individuare due varianti significative del cosiddetto «femminismo della differenza», una europea, di matrice francese (Luce Irigaray) e italiana, e una statunitense, la cui autrice più rappresentativa è Carol Gilligan. In particolare, D. MORONDO TARAMUNDI, *Il dilemma della differenza nella teoria femminista del diritto*, Es@, Pesaro, 2004, pp. 53-54 ritiene che il femminismo della differenza francese e italiano utilizzino la «differenza sessuale in senso debole» quale strumento analitico per rifiutare la egemonia maschile; mentre, il *cultural feminism* statunitense (specialmente Gilligan) muova da «rivendicazioni della differenza in senso forte», proponendo anche sul piano politico una "controcultura femminile" con specifici contenuti. Su tale distinzione operata da Morondo Taramundi si veda anche la riflessione di: L. RE, *Lo stereotipo della "differenza sessuale". Analisi di un fraintendimento in Catherine A. MacKinnon*, in TH. CASADEI (a cura di), *Donne, diritto, diritti. Prospettive del giusfemminismo*, Giappichelli, Torino, 2015, p. 78.

11 M. D'AMICO, *L'eguaglianza tra i sessi e la rappresentanza*, in F. RESCIGNO (a cura di), *Percorsi di eguaglianza*, cit., p. 76. Nello stesso senso, si vedano L. CARLASSARE, *La rappresentanza femminile: principi formali ed effettività*, cit., p. 87; G. BRUNELLI, *Donne e politica*, cit., p. 17 ss.; E. GROSSO, *Dal diritto di votare al diritto di "contare": la parabola della rappresentanza politica femminile in Italia*, Relazione tenuta al convegno *Sessant'anni di voto alle donne*, Vercelli, 30 maggio 2006, p. 4; A. MANGIA, *Rappresentanza di "genere" e "generalità" della rappresentanza*, in R. BIN, G. BRUNELLI, A. PUGIOTTO, P. VERONESI (a cura di), *La parità dei sessi nella rappresentanza politica*, cit., pp. 79 ss.; L. FERRAJOLI, *Differenze di genere e garanzie di uguaglianza*, in F. BIMBI, A. DE RE (a cura di), *Genere e democrazia*, cit., pp. 93 ss.

12 E. GROSSO, *Dal diritto di votare al diritto di "contare": la parabola della rappresentanza politica femminile in Italia*, cit., pp. 2 ss.

13 Per saggiare la gradualità del processo di affermazione della parità tra i generi, è sufficiente pensare, ad esempio, all'impossibilità per le donne di ricoprire determinati uffici pubblici, compresa la magistratura, fino al 1963 (legge n. 66, successiva alla sentenza n. 33/1960 della Corte costituzionale) o il loro accesso alle forze armate nel 1999 (con la legge n. 380); alla Riforma del diritto di famiglia del 1975, che ha sostituito un modello di famiglia patriarcale, in cui la moglie era sottoposta alla *patria potestas* del marito di cui assumeva obbligatoriamente il cognome, con un modello paritario (la legge n. 151/1975 ha attuato il principio di eguaglianza tra i coniugi ex art. 29, co. 2 Cost. come applicato dalla Corte costituzionale in numerose decisioni in tema di diritto di famiglia, quali, ad esempio, le sentenze n. 147/1969 e n. 133/1970); o ancora, si pensi, in ambito penale, alla vigenza della causa d'onore e del cosiddetto matrimonio riparatore ex art. 544 c.p. quale causa di estinzione del reato di violenza fino alla 1981 (legge n. 442); e, infine, alla collocazione del reato di violenza sessuale nel Titolo IX *Dei delitti contro la moralità pubblica e il buon costume* fino al 1996, quando la legge n. 66 lo ha ricompreso tra i delitti contro la persona.

14 La legge 25 marzo 1993, n. 81, «*Elezione diretta del sindaco, del presidente della provincia, del consiglio comunale e del consiglio provinciale*», stabiliva che, per l'elezione dei consigli comunali nei comuni con popolazione fino a 15.000 mila abitanti, nelle liste dei candidati nessuno dei due sessi possa essere rappresentato in misura superiore ai tre quarti rispetto all'altro; nei comuni con popolazione oltre i 15.000 abitanti in misura superiore ai due terzi. La legge 4 agosto 1993, n. 277, recante «*Nuove norme per l'elezione della Camera dei Deputati*», disponeva che le liste presentate ai fini dell'attribuzione dei seggi con sistema proporzionale dovessero essere "liste bloccate", composte da candidati e candidate presentati in ordine alternato, senza possibilità per l'elettore di esprimere preferenze; nulla era, invece, previsto per i

tuttavia, furono dichiarate costituzionalmente illegittime dalla nota sentenza n. 422/1995, in cui la Corte costituzionale aveva affermato che in materia elettorale trovava applicazione soltanto il principio di eguaglianza inteso in senso formale¹⁵. Secondo il Giudice delle leggi, infatti, ogni differenziazione non poteva che risultare «oggettivamente discriminatoria, diminuendo per taluni cittadini il contenuto concreto di un diritto fondamentale in favore di altri, appartenenti ad un gruppo che si ritiene svantaggiato», e si poneva «irrimediabilmente in contrasto con i principi che regolano la rappresentanza politica, quali si configurano in un sistema fondato sulla democrazia pluralista»¹⁶, in base ai quali la rappresentanza è sempre universale, generale e unitaria. È in questo passaggio della sentenza che si colgono le argomentazioni della Corte che hanno contribuito a legittimare l'idea in base alla quale le donne sarebbero portatrici di interessi particolari.

A questa declaratoria di incostituzionalità, nei primi anni Duemila, si susseguirono una serie di riforme costituzionali volte ad affermare, attraverso la modifica degli artt. 51 e 117 Cost., i principi di parità e di pari opportunità di genere, positivizzando il dovere costituzionale di politiche attive di riequilibrio di genere in campo elettorale. Più specificatamente, la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 riscrisse il settimo comma dell'art. 117 Cost.; successivamente, la legge costituzionale 31 gennaio 2001, n. 2 impose alle leggi elettorali delle regioni a statuto speciale di promuovere «condizioni di parità per l'accesso alle consultazioni elettorali»; infine, la legge costituzionale 30 maggio 2003, n. 1 aggiunse un nuovo periodo al primo comma dell'art. 51 Cost. in forza del quale «la Repubblica promuove con appositi provvedimenti le pari opportunità tra donne e uomini»¹⁷.

Nonostante la sua genericità, quest'ultimo «sovraccarico testuale» si rese necessario affinché l'interpretazione della legittimità costituzionale delle pari opportunità elettorali fosse considerata effettiva e generalizzata¹⁸. Peraltro, l'importanza delle modifiche agli artt. 51 e 117, co. 7 Cost. va al di là dell'ambito, di per sé particolarmente significativo, della

collegi maggioritari. La legge elettorale del Senato, d.lgs. 20 dicembre 1993, n. 533, «*Testo unico delle leggi recanti norme per l'elezione del Senato della Repubblica*», si limitava, invece, a proclamare genericamente che il Senato «è eletto a suffragio universale, favorendo l'equilibrio della rappresentanza tra donne e uomini». Infine, la legge 23 febbraio 1995, n. 43, recante «*Nuove norme per la elezione dei consigli delle regioni a statuto ordinario*», disponeva che nessuno dei due sessi potesse essere rappresentato in misura superiore ai due terzi dei candidati, sia nelle liste ordinarie che nel «listino» per il conferimento del premio di maggioranza, senza però obbligo di alternanza in lista fra i candidati di sesso diverso.

15 La sentenza n. 422/1995 della Corte costituzionale è stata oggetto di moltissimi rilievi critici, tra i tanti si vedano le puntuali riflessioni di L. GIANFORMAGGIO, *Eguaglianza, donne e diritto*, Il Mulino, Bologna, 2005, spec. pp. 232 ss.; U. DE SIERVO, *La mano pesante della Corte sulle "quote" nelle liste elettorali*, in *Giur. Cost.*, 1995, pp. 3268 ss.; G. BRUNELLI, *Elettorato attivo e passivo (e applicazione estesa dell'illegittimità consequenziale) in due recenti pronunce costituzionali*, in *Giur. Cost.*, 1996, pp. 3272 ss.; 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. In occasione della visita della Corte costituzionale alla Facoltà di Giurisprudenza di Ferrara. Atti del Seminario Ferrara, 16 novembre 2002*, Giappichelli, Torino, 2003.

16 Corte costituzionale, sentenza 6 settembre 1995, n. 422, *Considerato in diritto* 6.

17 Legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, recante «*Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione*», prevede nel nuovo articolo 117, co. 7 Cost. che: «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 legge costituzionale 31 gennaio 2001, n. 2, recante «*Disposizioni concernenti l'elezione diretta dei presidenti delle regioni a statuto speciale e delle province autonome di Trento e di Bolzano*», all'art. 2 prevede che le leggi elettorali delle Regioni a statuto speciale, «al fine di conseguire l'equilibrio della rappresentanza dei sessi», promuovono «condizioni di parità per l'accesso alle consultazioni elettorali». Infine, la legge costituzionale 30 maggio 2003, n. 1, intitolata «*Modifica dell'art. 51 della Costituzione*», aggiunge un nuovo periodo al primo comma dell'articolo 51, che diventa: «Tutti i cittadini dell'uno o dell'altro sesso possono accedere agli uffici pubblici e alle cariche elettive in condizioni di uguaglianza, secondo i requisiti stabiliti dalla legge. A tal fine la Repubblica promuove con appositi provvedimenti le pari opportunità tra donne e uomini».

rappresentanza politica, in quanto così modificate tali disposizioni determinano il riconoscimento dell'assoluta specificità della differenza di genere rispetto a tutti gli altri fattori identitari che ostacolano l'eguaglianza sostanziale elencati nel primo comma dell'art. 3 Cost.¹⁹, rimandando all'individuazione dell'identità femminile come una delle due forme costitutive dell'essere umano²⁰. Prima della revisione costituzionale, infatti, le disposizioni costituzionali dedicate alla condizione femminile si inserivano all'interno di un assetto pensato al maschile, che rifletteva il ruolo marginale ricoperto dalla donna nella società del tempo dell'Assemblea costituente²¹. Così come modificato, invece, il quadro costituzionale sviluppa le potenzialità del principio di eguaglianza tra donne e uomini agendo su quanto storicamente e socialmente determinato nella differenziazione dei ruoli e delle aspettative connesse al sesso maschile e al femminile.

Tra le prime e l'ultima modifica costituzionale soprarichiamata, la Corte costituzionale, con la sentenza n. 49/2003 avente ad oggetto alcune disposizioni della legge elettorale della Valle d'Aosta, non aveva dichiarato costituzionalmente illegittime le misure che, incidendo sul procedimento di formazione delle liste, garantiscono, attraverso un riferimento *neutro*, la rappresentanza di «entrambi i sessi», non alterando così la parità di *chances* tra i candidati. Il Giudice delle leggi aveva, accolto la distinzione diffusa in letteratura tra «azioni positive», quali misure che si sostanziano in un trattamento «volutamente diseguale» dei due sessi rispetto all'accesso alle cariche elettive e che la Corte continua a ritenere incostituzionali, e «misure antidiscriminatorie», che, al contrario, si limitano a promuovere la partecipazione alla competizione elettorale a entrambi i generi senza incidere sul risultato²².

In definitiva, come chiarito anche dalla giurisprudenza costituzionale successiva, affinché le misure volte al riequilibrio di genere nelle assemblee elettive possano ritenersi non costituzionalmente illegittime deve assicurarsi un bilanciamento tra l'istanza di pari opportunità, il principio di eguaglianza e libertà del voto²³. La forza espansiva del principio di eguaglianza, infatti, non opera soltanto in una dimensione statica ma anche, e soprattutto, dinamica, all'interno della quale «sono da considerarsi legittime le misure che attribuiscono rilievo alla differenza di sesso quando non negano il dover essere uguali agli

18 B. PEZZINI, *La costruzione del genere: norme e regole*, I, Studi, Bergamo University Press, Sestante, 2012, p. 42.

19 M. GIGANTE, *Il dibattito costituzionale*, in ID. (a cura di), *I diritti delle donne nella Costituzione*, Napoli, 2007, p. 42.

20 In questo senso, si vedano M. D'AMICO, *L'eguaglianza tra i sessi e la rappresentanza*, in F. RESCIGNO (a cura di), *Percorsi di eguaglianza*, cit., p. 76; B. PEZZINI, *La costruzione del genere: norme e regole*, cit., p. 50; ID., *Principio costituzionale di uguaglianza e differenza tra i sessi*, cit., pp. 55 ss.; L. CARLASSARE, *La rappresentanza femminile: principi formali ed effettività*, cit., p. 87.

21 Ciò non significa, tuttavia, non riconoscere il merito della Costituzione e, in particolare, dell'art. 3, co. 1 Cost., di aver reso possibile e promosso l'affermazione della parità formale tra donne e uomini, ma significa, altresì, evidenziare che, a partire dal principio di eguaglianza formale, attraverso le altre disposizioni che si riferiscono – esplicitamente o implicitamente – alla differenza di genere, occorre perseguire un'eguaglianza fondata sulla pari dignità delle diverse identità. Per far ciò, naturalmente, occorre interpretare le disposizioni costituzionali richiamate attraverso una lettura evolutiva, mettendo in discussione quelle premesse, come ad esempio l'associazione necessaria delle funzioni di cura al solo genere femminile, che ne hanno costituito il fondamento.

22 Corte costituzionale, sentenza 10-13 febbraio 2003, n. 49, *Considerato in diritto* 4.1. Con riferimento alle tipologie e ai limiti costituzionali delle azioni positive nelle istituzioni politiche, si veda l'attenta analisi svolta da A. DEFFENU, *Il principio di pari opportunità di genere nelle istituzioni politiche*, cit., pp. 174 – 187.

23 Secondo A. D'ALOIA, *Eguaglianza sostanziale e azioni positive in materia elettorale*, in A. FALCONE (a cura di) *Verso una democrazia paritaria*, cit., p. 67, le misure come la cosiddetta «doppia preferenza di genere» campana sono legittime in quanto prevedono «un meccanismo che, per quanto al limite, si mantenga in un quadro di compatibilità con i confini costituzionali dell'istanza di pari opportunità e con le esigenze di bilanciamento con il principio di eguaglianza e libertà del voto». Sul punto, si veda altresì A. DEFFENU, *Il principio di pari opportunità di genere nelle istituzioni politiche*, cit., p. 87.

uomini delle donne (eguaglianza formale), ma si limitano ad effettuare una dislocazione dal piano sincronico da quello diacronico per garantire l'effettività dell'eguaglianza normativa (eguaglianza sostanziale)»²⁴.

2. La legge statutaria n. 1/2018 della Regione Sardegna e la prima applicazione della “doppia preferenza di genere” nelle elezioni del 24 febbraio 2019

Nel solco di queste misure, un ruolo di particolare rilievo è ricoperto dalla cosiddetta “doppia preferenza di genere”, meccanismo previsto per la prima volta dalla legge elettorale n. 4/2009 della Regione Campania che consente all'elettore di esprimere uno o due voti di preferenza, ma in caso di espressione della seconda preferenza questa deve riguardare un candidato di genere diverso rispetto al primo, pena l'annullamento della seconda preferenza espressa²⁵. Ritenuta non costituzionalmente illegittima dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 4/2010, poiché rientrante tra quegli «strumenti che possano, direttamente o indirettamente, incidere sull'esito delle scelte elettorali dei cittadini»²⁶, la doppia preferenza è stata adottata in molte altre esperienze regionali, a livello comunale e nazionale²⁷. In attuazione dell'art. 117, co. 7 Cost., le Regioni a statuto ordinario hanno introdotto nei nuovi statuti e nelle leggi elettorali disposizioni specifiche per favorire la parità di accesso alle cariche elettive, prevedendo quali misure prevalentemente la doppia preferenza di genere e le cosiddette quote di lista, vale a dire l'obbligo di inserire nelle liste di candidati una quota minima di candidati del genere meno rappresentato, variabile tra 1/3 e la metà²⁸.

24 B. PEZZINI, *La costruzione del genere: norme e regole*, cit., p. 50.

25 Legge elettorale Regione Campania 27 marzo 2009, n. 4, art. 4, co. 3. La doppia preferenza di genere, nella legge campana, era accompagnata dalla prescrizione di candidati dello stesso genere non superiore ai due terzi nelle liste elettorali e da altre misure ri-equilibratrici di genere.

26 Corte costituzionale, sentenza 14 gennaio 2010, n. 4, *Considerato in diritto* 3.1. Tra i tanti commenti alla sentenza, si vedano L. CARLASSARE, *La legittimità della preferenza di genere: una nuova sconfitta della linea del Governo*, in *Giur. Cost.*, 2010, pp. 81 ss.; 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, pp. 902 – 914.

27 A livello locale, la legge n. 215/2012, recante «*Disposizioni per promuovere il riequilibrio di genere nei consigli e nelle giunte degli Enti locali*», ha previsto per le elezioni dei consigli comunali dei comuni con più di 5.000 abitanti: la cosiddetta “quota di lista” (nelle liste dei candidati nessuno dei due sessi può essere rappresentato in misura superiore a 2/3) e la doppia preferenza di genere. Quanto agli organi esecutivi, il Sindaco deve nominare la giunta nel rispetto del principio di pari opportunità tra donne e uomini, garantendo la presenza di entrambi i sessi. Al riguardo, la legge n. 56/2014 ha introdotto una disposizione più incisiva, prevedendo che nelle giunte comunali, nessuno dei due sessi può essere rappresentato in misura inferiore al 40%; sono esclusi dall'ambito di applicazione della norma i comuni con popolazione fino a 3.000 abitanti. Con riferimento al livello nazionale, invece, la legge n. 13/2014 (cosiddetta sull'abolizione del finanziamento pubblico diretto ai partiti) ha previsto meccanismi premiali e sanzionatori volti a promuovere, attraverso azioni positive, l'obiettivo della parità tra i sessi negli organismi collegiali per le cariche elettive. La legge elettorale nazionale n. 52/2015 (cosiddetto *Italicum*, valevole solo per la Camera e dichiarato costituzionalmente illegittimo nel 2017), aveva previsto un obbligo di rappresentanza paritaria dei due sessi nel complesso delle candidature circoscrizionali di ciascuna lista e che, nella successione interna delle singole liste nei collegi, i candidati sono collocati secondo un ordine alternato di genere; aveva stabilito, a pena di inammissibilità della lista, che nel numero complessivo dei capolista nei collegi di ogni circoscrizione non possa esservi più del 60% di candidati dello stesso sesso e, anche in questa disciplina era stata adottata la doppia preferenza di genere. Più di recente, la legge n. 165/2017, cosiddetta legge Rosato o *Rosatellum bis*, disciplinante l'elezione della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica, ha previsto l'alternanza di genere nella sequenza della lista; la quota di genere nelle candidature uninominali; la quota di genere nella posizione di capolista per i collegi plurinominali.

28 Le quote di lista sono applicate in sistemi elettorali proporzionali, con premio di maggioranza e con voto di preferenza.

Con riferimento alle regioni a statuto ordinario in cui si sono recentemente svolte le elezioni del Consiglio e del Presidente (Abruzzo e Basilicata), si può osservare che, prima di essere modificata, la legge elettorale della Regione Abruzzo n. 9/2013, all'art. 1, co. 4 prevedeva un limite massimo (pari al 60%) di presenza di candidati dello stesso genere, con arrotondamento all'unità più prossima al quoziente frazionario, in ogni lista circoscrizionale²⁹. In attuazione della legge statale 15 febbraio 2016, n. 20³⁰, la legge regionale n. 15 del 16 luglio 2018 ha introdotto anche nel sistema elettorale abruzzese il meccanismo della doppia preferenza di genere³¹, che ha portato nelle elezioni regionali del 10 febbraio 2019 all'elezione di 5 consigliere su 31, contro le 2 elette nel 2014 (in assenza del meccanismo della doppia preferenza di genere). Anche la legge elettorale della Basilicata, fino all'agosto 2018, non prevedeva alcun meccanismo per incentivare la rappresentanza di genere e, infatti, nel Consiglio regionale uscente (eletto nel novembre 2013) non sedeva alcuna donna. La legge regionale lucana 20 agosto 2018, n. 20 ha introdotto per la prima volta dei meccanismi volti a incentivare la parità di genere, quali le quote di lista e la doppia preferenza e (artt. 3 e 17, co. 2)³². A seguito di tale modifica, nelle elezioni del 24 marzo scorso è stata eletta una donna³³.

Con riferimento alle Regioni a Statuto speciale, invece, la l. cost. n. 2/2001 ha attribuito alle cinque Regioni ad autonomia differenziata la competenza legislativa relativa alla disciplina del proprio sistema elettorale, oltre alla disciplina dei casi di ineleggibilità e incompatibilità, senza essere tenute al rispetto dei principi stabiliti con legge statale cui, invece, devono attenersi le Regioni a statuto ordinario. Le disposizioni adottate dalle autonomie speciali sono diverse, tutte contengono obblighi nella presentazione delle liste³⁴.

29 Come è noto, ai sensi dell'art. 122 Cost., il sistema di elezione degli organi rappresentativi regionali è materia di competenza concorrente, da disciplinare con «legge della Regione nei limiti dei principi fondamentali stabiliti con legge della Repubblica, che stabilisce anche la durata degli organi elettivi». Per un'analisi approfondita del risultato elettorale abruzzese si veda V. FOGLIAME, *Uno sguardo alle recenti elezioni regionali in Abruzzo*, in *Diritti Regionali. Rivista delle autonomie territoriali*, 24 marzo 2019.

30 Legge n. 20 del 15 febbraio 2016, recante *Modifiche all'art. 4 della legge statale n. 165 del 2004*, ha previsto specifiche misure rivolte a favorire la parità di genere negli organi elettivi, declinabili sulla base dei diversi sistemi elettorali regionali.

31 La legge regionale 16 luglio 2018, n. 15 è intervenuta sul testo dell'art. 9 della l.r. n. 9/2013: la disposizione novellata, infatti, al co. 1 prevede che: «L'elettore esprime il suo voto per una delle liste circoscrizionali tracciando un segno nel relativo rettangolo o esprimendo uno o due voti di preferenza (...). Nel caso di espressione di due preferenze, esse devono riguardare candidati di sesso diverso della stessa lista, pena l'annullamento della seconda preferenza».

32 La legge regionale della Basilicata 20 agosto 2018, n. 20, all'art. 3, rubricato «*Elezione dei Consiglieri regionali e rappresentanza di genere*», prevede: «1. I Consiglieri regionali sono eletti a suffragio universale con voto diretto, libero e segreto, attribuito a liste di candidati concorrenti su base circoscrizionale e con premio di maggioranza, secondo la disciplina della presente legge. 2. L'assegnazione dei seggi alle liste concorrenti su base circoscrizionale è effettuata con criterio proporzionale, mediante riparto nelle singole circoscrizioni e recupero dei voti residui nel collegio unico regionale. 3. Le liste concorrenti su base circoscrizionale sono composte in modo che i candidati dello stesso sesso non eccedano il 60% del totale ai sensi dell'art. 4, comma 1, lettera c bis) punto 1, della Legge 2 luglio 2004, n. 165. In caso di quoziente frazionario si procede all'arrotondamento all'unità più vicina. In caso di mancato rispetto delle suddette percentuali, i candidati eccedenti vengono esclusi dalla lista, a partire da quelli collocati in coda». Inoltre, il meccanismo della doppia preferenza di genere è previsto all'art. 17, co. 2: «L'elettore ha facoltà di esprimere una seconda preferenza, riservata a un candidato di sesso diverso della stessa lista, pena l'annullamento della preferenza successiva alla prima».

33 L'unica consigliera eletta è stata Donatella Merra (Lega), la prima dalle elezioni regionali del 2010.

34 Per la regione Valle d'Aosta (art. 3bis, l.r. 3/1993 come modificato dalla L.R. 22/2007), in ogni lista di candidati all'elezione del Consiglio regionale ogni genere non può essere rappresentato in misura inferiore al 20%, arrotondato all'unità superiore in sede di esame e ammissione delle liste, l'Ufficio elettorale regionale riduce al limite prescritto quelle contenenti un numero di candidati superiore al numero massimo prescritto, cancellando gli ultimi nomi; dichiara non valide le liste che non corrispondano alle predette condizioni (art. 9,

Con particolare riferimento alla Regione Autonoma della Sardegna, la legge regionale statutaria n. 1 del 2013 stabiliva che in ciascuna lista circoscrizionale – a pena di esclusione – ciascuno dei due generi non potesse essere rappresentato in misura superiore ai 2/3 dei candidati (art. 4, co. 4) e l'elettore esprimeva un voto di preferenza³⁵. Sulla base di questa disciplina, nelle elezioni regionali del 16 febbraio 2014 erano state elette 4 donne su 60 consiglieri regionali.

Dopo un *iter* legislativo difficile, caratterizzato dalla ripetuta bocciatura – a voto segreto – della legge che introduceva modifiche alla legge n. 1/2013 in materia di rappresentanza di genere, la legge statutaria 20 marzo 2018, n. 1 ha introdotto la doppia preferenza di genere e, inoltre, ha aggiunto l'art. 9 *bis* alla legge del 2013 concernente la parità nella comunicazione politica, vale a dire la presenza paritaria di candidati e candidate nelle tribune politiche e negli spazi offerti dalle emittenti radiotelevisive pubbliche e private³⁶.

A seguito di tali modifiche della legge elettorale per la Sardegna, nella votazione per l'elezione del Presidente della Regione e del XVI Consiglio regionale del 24 febbraio

co. 1, L.R. 3/1993 come modificato da ultimo dalla L.R. 22/2007); per la regione *Friuli-Venezia Giulia* (artt. 23, co. 2 e 32, L.R. 17/2007), ogni lista circoscrizionale deve contenere, a pena di esclusione, non più del 60% di candidati dello stesso genere, nelle liste i nomi dei candidati sono alternati per genere fino all'esaurimento del genere meno rappresentato; al fine di promuovere le pari opportunità, la legge statutaria prevede inoltre forme di incentivazione o penalizzazione nel riparto delle risorse spettanti ai gruppi consiliari (è considerato "sottorappresentato" quello dei due generi che, in Consiglio, è rappresentato da meno di un terzo dei componenti) e disposizioni sulla campagna elettorale. 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; nella *Regione siciliana* (art. 14, co. 1, L.R. 29/1951, come modificato dalla L.R. 7/2005), tutti i candidati di ogni lista regionale dopo il capolista devono essere inseriti secondo un criterio di alternanza tra uomini e donne; 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; nella Provincia autonoma di Trento, in ciascuna lista di candidati – a pena di inammissibilità - 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 (art. 25 co. 6 *bis* e art. 30 co. 1 L.P. 2/2003 come modificata dalla L.P. 8/2008); nella *Provincia autonoma di Bolzano* (art. 1, commi 13 e 15, L.P. 4/2003, come modificati dall'art. 1, commi 5 e 7, L.P. 8 maggio 2013, n. 5); 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 più prossima; nella lista in cui non venga rispettata tale quota, sono cancellati i nominativi dei candidati che eccedono la quota prevista, a partire dall'ultima candidata/dall'ultimo candidato del genere che eccede la quota non ci sono norme, invece, concernenti la preferenza di genere (l'elettore può esprimere fino a 4 preferenze, D.P.G.R. 29-1-1987 n. 2/L, art. 49). Sul punto, cfr. FALCONE, *Partecipazione politica e riequilibrio di genere nelle assemblee elettive e negli organi di governo: legislazione e giurisprudenza costituzionale nell'ordinamento italiano*, cit., p. 11.

35 Legge regionale, n.1 del 12 novembre 2013, *Legge statutaria elettorale ai sensi dell'articolo 15 dello Statuto speciale per la Sardegna*, art. 4, co. 4: «In ciascuna lista circoscrizionale, a pena di esclusione, ciascuno dei due generi non può essere rappresentato in misura superiore a due terzi dei candidati; si arrotonda all'unità superiore se dal calcolo dei due terzi consegue un numero decimale. Al riguardo, cfr. A. ALBERTI, L. BUFFONI, *Le leggi regionali sarde. Anno 2018*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3/2018. Disponibile in: <http://www.osservatoriosullefonti.it>.

36 Legge regionale statutaria 20 marzo 2018, n. 1, recante «*Modifiche alla legge statutaria n. 1 del 2013 in materia di rappresentanza di genere*», all'art. 3, rubricato «*Integrazioni alla legge regionale statutaria n. 1 del 2013 (Presenza paritaria di genere nei programmi e nei messaggi di comunicazione politica)*» ha previsto che: «*Dopo l'articolo 9 della legge regionale statutaria n. 1 del 2013 è aggiunto il seguente: "Art. 9 bis (Presenza paritaria di genere nei programmi e nei messaggi di comunicazione politica) 1. In occasione delle elezioni regionali, i soggetti politici assicurano 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, mettono in risalto con pari evidenza la presenza di candidati di entrambi i generi nelle liste presentate dal soggetto politico che realizza il messaggio"*».

scorso, sono state elette 8 donne su 60 Consiglieri regionali, vale a dire il 13,3%³⁷. Sebbene, a prima vista, tale dato possa leggersi in senso positivo, in quanto l'applicazione delle misure introdotte dalla legge statutaria del 2018 parrebbero aver consentito l'elezione di un numero di consigliere pari al doppio rispetto alle 4 elette nel 2014, tuttavia, a ben guardare, il meccanismo della doppia preferenza di genere avrebbe potuto condurre a risultati ben migliori se fosse stato supportato da una reale volontà dei partiti di rispettare la finalità sottesa alla misura medesima.

La campagna elettorale sarda, infatti, si è caratterizzata per l'esigua chiarezza attorno al funzionamento della doppia preferenza di genere, la quale è stata confusa con il meccanismo delle quote che, al contrario, impone un numero predefinito di donne. Come si è già detto, la doppia preferenza costituisce una misura promozionale che, tuttavia, può rivelarsi inefficace in assenza della capacità dei partiti e dei candidati di darle adeguata applicazione. Infatti, nelle consultazioni regionali sarde si è registrata una scarsa propensione tra i candidati a stabilire alleanze che ha determinato, in alcuni casi, l'inutilizzazione della misura³⁸. Diversamente, nelle ultime elezioni amministrative sarde del 2017, si era potuto riscontrare un esito maggiormente positivo dell'applicazione del meccanismo della doppia preferenza di genere³⁹. In particolare, nei comuni sardi con più di cinquemila abitanti, la presenza femminile nei Consigli comunali è stata pari al 42,58%, il doppio rispetto alle consultazioni precedenti e rispetto alla media nazionale (del 28,8%), mentre nei comuni al di sotto dei cinquemila abitanti è stata pari al 33,60%⁴⁰.

L'esperienza elettorale regionale del febbraio scorso, dunque, ha dimostrato come, da sole le misure promozionali volte a un riequilibrio di genere nelle Assemblee elettive non sono del tutto sufficienti a soddisfare gli obiettivi di democrazia paritaria imposti dai principi costituzionali di eguaglianza sostanziale e di pari opportunità, se non sono supportate da una più consapevole cultura politica. In particolare, la campagna elettorale sarda ha evidenziato la sottostima della doppia preferenza di genere da parte di alcuni aspiranti consiglieri, ai quali andrebbe presumibilmente ascritta la responsabilità della scarsa valorizzazione della misura stessa. Una volta presentate le liste paritarie, infatti, la gestione del meccanismo della doppia preferenza, e dunque delle alleanze, era nelle mani dei candidati – di entrambi i generi – che avrebbero potuto sfruttarla a proprio vantaggio ma che, al contrario, si sono dimostrati incapaci di gestire la preferenza plurima.

37 In 16 legislature, su un totale di 1174 consiglieri, le donne elette sono state 69, vale a dire il 5,87%. Quanto alle otto consigliere elette nella votazione del 24 febbraio 2019, Alessandra Zedda (Forza Italia) è una delle poche donne capolista, alla sua terza legislatura, la più votata tra le elette, si è candidata da sola senza indicare il nome di un candidato consigliere uomo con cui poter essere votata. Lo stesso hanno fatto Desirè Manca, Carla Cuccu ed Elena Fancello, (Movimento 5 Stelle) Maria Laura Orrù (lista Sardegna in Comune) Annalisa Mele e Sara Canu (Lega), tutte alla prima esperienza in Consiglio.

38 In alcuni casi, il cosiddetto *ticket*, vale a dire il metodo per cui in campagna elettorale due candidati si presentano assieme, è stato utilizzato non tanto per promuovere l'elezione della candidata di genere femminile, quanto quella del candidato di genere maschile. Vi sono stati, infatti, alcuni candidati uomini che si sono alleati a più candidate donne al solo fine di accumulare un numero elevato di voti, trasformandole – di fatto – in mere «portatrici di voti a favore di un unico candidato uomo». Sul punto, si veda l'analisi di F. GINESU, *Dove sono le donne nei consigli regionali?*, in *Ilsole24ore*, 1 aprile 2019 (<https://alleyoop.ilsole24ore.com/2019/04/01/consigli-regionali-donne/>). In particolare, l'A. evidenzia come tale utilizzo distorto della misura abbia condotto alcune candidate a rivendicare «con fierezza la scelta di non avere nessun "apparentamento", ma di correre libere e autonome». Al riguardo, si veda anche l'articolo di A. LOI, *La "furbata elettorale" dietro la doppia preferenza di genere. Tutte le insidie della nuova legge*, in *TiscaliNews* (<https://notizie.tiscali.it/politica/articoli/doppia-preferenza-genera/>).

39 Il dato relativo alla presenza femminile pari al 42,58% nei comuni della Sardegna con una popolazione superiore ai 5000 mila abitanti è riportato in L. MARILOTTI e M.F. MANDIS, *Amministrative sarde 2017 - La doppia preferenza di genere, risultati e prospettive*, cit., spec. pp. 30 ss.

40 Secondo l'indagine del Focus «Parità vo' cercando 1948-2018. Settanta anni di elezioni in Italia: a che punto siamo con il potere delle donne?», cit., p. 7, la percentuale nazionale media della presenza femminile nei consigli comunali è pari al 28,8%.

In sostanza, le consultazioni per l'elezione del Consiglio regionale sardo hanno evidenziato che se è vero che il diritto «non è tutto ma non è nemmeno niente»⁴¹, in quanto legittimando determinati comportamenti e delegittimandone altri può promuovere il riequilibrio di genere nelle Assemblee elettive, è altrettanto vero, tuttavia, che a tal fine si rende necessario un reale cambiamento culturale all'interno della società, *in primis* di cultura politica.

3. Conclusioni, ovvero affinché la favola diventi realtà

Si è visto, dunque, che il diritto, attraverso le riforme costituzionali dei primi anni Duemila, gli interventi legislativi paritari e le interpretazioni della Corte costituzionale, è progressivamente riuscito a incentivare la presenza femminile nelle istituzioni⁴². Più specificatamente, le misure promozionali attuative del principio di pari opportunità di genere hanno consentito un progressivo riequilibrio di genere soprattutto a livello nazionale, dove la percentuale delle elette in Parlamento è oggi pari al 35%, e a livello locale, in cui la media nazionale delle consigliere comunali è pari al 28% e nei più grandi comuni sardi arriva sino al 42,58%. Un significativo *deficit* di democrazia paritaria, tuttavia, pare persistere a livello regionale, dove la media nazionale delle donne nei consigli regionali è pari al 20% e nel consiglio regionale sardo al 13,3%.

Se, infatti, si effettua una comparazione dei risultati elettorali delle regionali del 2019 (Abruzzo, Sardegna e Basilicata), e di quelle precedenti, alla luce della legislazione elettorale di ciascuna regione, si può saggiare la portata applicativa della doppia preferenza di genere e delle altre misure attuative del principio costituzionale di pari opportunità⁴³. In particolare, da una lettura siffatta emerge come nei sistemi elettorali che prevedono l'espressione di preferenze, la sola prescrizione di "quote di lista" non incide significativamente sull'elezione di candidate donne. Al contrario, la concorrenza delle quote e della "doppia preferenza di genere" determina un incremento delle donne elette⁴⁴. Tuttavia, anche laddove entrambe le misure siano presenti, non sempre si determina un

41 C. A. MACKINNON, *Feminism, Marxism, Method and the State: toward Feminist Jurisprudence*, in *Signs*, 1983, trad. it., *Le donne sono umane?*, Laterza, Bari, 2012, p. 93. Il richiamo al valore simbolico del diritto è, infatti, uno degli elementi più interessanti dell'analisi del *radical feminism* di cui Catherine MacKinnon è l'esponente principale. Diversamente da altre correnti di femminismo che hanno ritenuto il diritto uno strumento di dominio maschile e inservibile "alla causa delle donne", la MacKinnon evidenziava come «la stessa capacità di pensare un'ingiustizia è potentemente influenzata dalla possibilità che si pensa di avere di spingere gli altri a fare qualcosa in proposito, compreso qualcosa di ufficiale», e spetta, dunque, alle Istituzioni e al discorso giuridico adoperarsi affinché le costruzioni di genere radicate nella società siano percepite come lesive dell'eguaglianza e siano, pertanto, rimosse (C.A. MACKINNON, *Feminism, Marxism, Method and the State: toward Feminist Jurisprudence*, cit., pp. 645 ss.).

42 Nello stesso senso, si vedano i lavori di M. D'AMICO, *L'eguaglianza tra i sessi e la rappresentanza*, cit., p. 91; C. TRIPODINA, *1946-2016 "La questione elettorale femminile": dal voto delle donne al voto alle donne (una luce si intravede)*, cit., p. 31; A. FALCONE, *Partecipazione politica e riequilibrio di genere nelle assemblee elettive e negli organi di governo: legislazione e giurisprudenza costituzionale nell'ordinamento italiano*, cit. p. 2; A. APOSTOLI, *Pari opportunità e azioni positive: da principi costituzionali in favore del genere femminile a modalità strutturale garantita negli organi politici*, cit., p. 1028.

43 Per i dati relativi alle elezioni regionali precedenti al 2016, si rinvia al già citato *Servizio di Studi* della Camera dei deputati *Dossier* n. 116, spec. pp. 11 – 13.

44 Al riguardo, si vedano, innanzitutto, i risultati delle elezioni nella Regione Campania del 2010, immediatamente successive all'approvazione della legge elettorale, a seguito delle quali sono state elette 14 donne su 50; in Sardegna il 24 febbraio 2019 sono state elette 8 consigliere contro le 4 elette sulla base della previgente legge elettorale che non prevedeva la doppia preferenza di genere; in Abruzzo il 10 febbraio 2019 sono state elette 5 consigliere contro le 2 elette sulla base della previgente legge elettorale che non prevedeva la doppia preferenza; in Basilicata il meccanismo della doppia preferenza ha consentito l'elezione di una consigliera contro le 0 donne senza doppia preferenza.

riequilibrio della rappresentanza⁴⁵. Ovviamente, resta altrettanto evidente che qualora non si adottino nessun meccanismo di riequilibrio (come la Basilicata prima del 2018), o ci si limiti a misure particolarmente blande e generiche (Calabria⁴⁶), la presenza femminile è totalmente assente o coincide con una sola unità. Pertanto, per poter registrare una presenza femminile che superi le percentuali richiamate, è necessario che l'applicazione di tali strumenti normativi sia accompagnata da un'evoluzione sociale, culturale e, soprattutto, politica.

Come la recente esperienza sarda ha dimostrato, le misure di riequilibrio come la doppia preferenza di genere, da sole, non sono in grado di assicurare del tutto l'effettiva parità di accesso delle donne alla vita politica se non sono supportate tanto dalla reale volontà dei partiti di assicurarla, quanto dalla capacità dei candidati di adoperare le suddette misure in tal senso⁴⁷.

In definitiva, per cambiare la narrazione pubblica relativa all'attuazione del principio di pari opportunità di genere bisogna abbandonare, da una parte, l'idea che le donne abbiano bisogno degli "aiuti" che, sino ad ora, si sono resi necessari per garantire loro l'eguaglianza; e, dall'altra, la convinzione per cui esse debbano essere indiscutibilmente *straordinarie* per "meritarsela". A tal fine, urge un'evoluzione della cultura politica. Del resto, la funzione della politica non dovrebbe essere anche quella di *orientamento* della società e non solo quella di un suo «mero *rispecchiamento*»⁴⁸? Se questo è un suo compito, allora grava sui partiti, *rectius* su tutti i candidati ed eletti, l'obbligo di conformare la società ai principi costituzionali, la cui funzione di trasformazione sociale consente di ribaltare la tradizionale visione dei ruoli di uomini e donne nelle istituzioni, garantendo l'effettiva partecipazione di *tutti* all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese.

** Dottoressa di ricerca in Scienze Giuridiche, Università degli studi di Cagliari.

45 Si veda, ad esempio, il risultato elettorale della Regione Umbria. Sul punto e, più in generale, per un'analisi maggiormente approfondita delle differenti discipline elettorali regionali, si veda A. FALCONE, *Partecipazione politica e riequilibrio di genere nelle assemblee elettive e negli organi di governo: legislazione e giurisprudenza costituzionale nell'ordinamento italiano*, cit., spec. pp. 10 ss.

46 La legge elettorale della Calabria n. 1/2005, all'art. 1, comma 6, richiede nella formazione delle liste la sola misura di candidati di entrambi i sessi.

47 Tra coloro che insistono sulla necessità che l'organizzazione interna dei partiti rispetti il metodo democratico ex art. 49 Cost. e che attribuiscono loro una particolare responsabilità in ordine all'attuazione del principio di pari opportunità di genere, si vedano A. DEL RE, *L'uguaglianza tra i sessi nei partiti politici. Una strada per una concreta democrazia*, in A. FALCONE (a cura di), *Verso una democrazia paritaria. Modelli e percorsi per la piena partecipazione delle donne alla vita politica e istituzionale*, cit., pp. 105 ss.; C. PINELLI, *Discipline e controllo sulla democrazia interna ai partiti*, Padova, 1984; E. ROSSI, *La democrazia interna nei partiti politici*, in *Rivista AIC*, n. 1/2011; M. R. RODOMONTE, *Elezioni politiche 2013 e candidature femminili*, in *www.federalismi.it*, n. 3/2013; A. FALCONE, *Partecipazione politica e riequilibrio di genere nelle assemblee elettive e negli organi di governo: legislazione e giurisprudenza costituzionale nell'ordinamento italiano*, cit., p. 21.

48 L'espressione è di C. TRIPODINA, *1946-2016 "La questione elettorale femminile": dal voto delle donne al voto alle donne (una luce si intravede)*, cit., p. 31.