



17 LUGLIO 2019

Il rendimento delle formule legislative
regionali di riequilibrio della
rappresentanza di genere. Incertezze,
resistenze, ruolo dei partiti politici

di Virgilia Fogliame

Dottore di ricerca in Diritto dei servizi nell'ordinamento italiano ed europeo
Università degli Studi di Napoli "Parthenope"

Il rendimento delle formule legislative regionali di riequilibrio della rappresentanza di genere. Incertezze, resistenze, ruolo dei partiti politici^{*}

di Virgilia Fogliame

Dottore di ricerca in Diritto dei servizi nell'ordinamento italiano ed europeo
Università degli Studi di Napoli "Parthenope"

Sommario: 1. Rappresentanza di genere: l'evoluzione dell'impianto normativo e il contributo della Corte costituzionale. 2. La partecipazione politica paritaria nei sistemi elettorali regionali. 3. Parità di genere e *leadership* personalizzate. 4. Riflessioni conclusive.

1. Rappresentanza di genere: l'evoluzione dell'impianto normativo e il contributo della Corte costituzionale

Il progressivo consolidamento del principio di "pari opportunità di genere" nel panorama politico non può essere analizzato prescindendo da una sistematica ricostruzione relativa al processo di maturazione delle misure di riequilibrio della rappresentanza, introdotte a tutti i livelli di governo. Tale tentativo di sistematizzazione si soffermerà sul piano dei più recenti interventi legislativi regionali, proponendo qualche notazione sul rendimento effettivo degli stessi.

L'elaborazione delle misure in parola – che costituiscono lo spazio normativo utile al fine di esplorare il concetto di "rappresentanza paritaria" – riflette la consapevolezza del legislatore relativa all'assenza, nella pratica politica, di un adeguamento spontaneo a soluzioni antidiscriminatorie, che ha condotto alla convinzione della necessità di introdurre, nel corpo legislativo, delle misure di «discriminazione rovesciata» al fine di attribuire un concreto vantaggio di riequilibrio ai soggetti sottorappresentati (cd. *azioni positive*)¹.

^{*} Articolo sottoposto a referaggio.

¹ Compare in Europa verso gli inizi degli anni Ottanta del secolo scorso, ove per "azioni positive" venivano indicati tutti gli strumenti tesi ad arginare le molteplici forme di discriminazione nei confronti delle donne lavoratrici, l'ammissibilità di siffatte misure in materia elettorale ha determinato un copioso dibattito in dottrina, registrando letture di profonda diffidenza sugli effetti prodotti dalle stesse sul versante applicativo. Una diffidenza che muoveva dalla consapevolezza che il genere femminile costituisse una quota significativa all'interno della società, ed applicare ad esso le stesse forme di tutela utilizzate per garantire le minoranze, avrebbe in realtà determinato una "*reverse discrimination*" a danno del genere maschile, influenzando pertanto lo stesso concetto di rappresentanza politica nel senso di una «rappresentanza di interessi» per le donne. Cfr. G. BRUNELLI, *Divieto di discriminazioni e diritti di cittadinanza*, in C. CALVIERI (a cura di), *Divieto di discriminazione e giurisprudenza costituzionale*, Atti del Seminario di Perugia del 18 marzo 2005, Torino, 2006, pp. 20 ss. In argomento, *ex aliis*, M. CARTABIA, *Le azioni positive come strumento del pluralismo?* in R. BIN – C. PINELLI (a cura di), *I soggetti del pluralismo nella*

Le stesse, sottoposte al vaglio di costituzionalità², hanno dato l'avvio ad un "percorso riformatore" teso ad estendere la parità di genere a tutti i livelli di governo, coinvolgendo dapprima le autonomie territoriali, per poi declinarsi in una legge di revisione costituzionale di modifica dell'art. 51 Cost.

La soluzione legislativa elaborata sul versante delle autonomie è confluita nell'approvazione della legge costituzionale n. 2 del 2001 («Disposizioni concernenti l'elezione diretta dei Presidenti delle Regioni a Statuto speciale e delle Province autonome di Trento e di Bolzano»)³ che, intervenendo sugli Statuti delle Regioni ad autonomia speciale, ha espressamente introdotto l'obiettivo di favorire l'equilibrio della

giurisprudenza costituzionale, Torino, 1996; A. BESUSSI, *Togliere l'etichetta. Una difesa eccentrica dell'azione positiva*, in B. BECCALLI (a cura di), *Donne in quota: è giusto riservare posti alle donne nel lavoro e nella politica?*, Milano, 1999, pp. 48 ss.; M. SANTAMBROGIO, *Azioni positive e uguaglianza*, *ivi*, pp. 66 ss.; B. BECCALLI, *La politica delle quote nel lavoro e nella rappresentanza politica*, *ivi*, p. 10 e, tra i più recenti, F. SPITALERI, *L'eguaglianza alla prova delle azioni positive*, Torino, 2014; 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*, n. 5-6/2016; M.G. RODOMONTE, *L'eguaglianza senza distinzioni di sesso in Italia. Evoluzione di un principio a settant'anni dalla nascita della Costituzione*, Torino, 2018, pp. 73 ss. Sia pure in termini molto sobri e moderati la Consulta, con sentenza n. 109 del 1993, ha provveduto ad illustrare la *ratio* sottesa alle azioni in parola, definendole come quelle misure «[...] dirette a trasformare una situazione di effettiva disparità di condizioni in una connotata da una sostanziale parità di opportunità», che comportano «l'adozione di discipline giuridiche differenziate a favore delle categorie sociali svantaggiate, anche in deroga al generale principio di formale parità di trattamento, stabilito nell'art. 3, primo comma, della Costituzione» (punto 2.2 Cons. dir.). Per evitare il rischio che siffatti strumenti potessero trasformarsi in «fattori (aggiuntivi) di disparità di trattamento» i Giudici, attraverso la decisione in commento, ne hanno imposto l'applicazione in modo uniforme «in relazione alle diverse aree geografiche e politiche del Paese».

² L'evoluzione, sul piano normativo, delle quote di genere ha sicuramente risentito molto del contributo fornito dalla giurisprudenza della Corte la quale, in un primo momento, ha manifestato un'apertura piuttosto "moderata" in relazione all'introduzione delle stesse nel panorama elettorale. È nota, infatti, la «pesante» azione demolitoria posta in essere dai Giudici attraverso la sentenza n. 422 del 1995, che ha dichiarato le misure in parola costituzionalmente illegittime per violazione degli artt. 3, comma 1 e 51 Cost. (quest'ultimo nella sua originaria formulazione). Seguendo una linea spiccatamente creativa, il presupposto sul quale la Corte ha strutturato la propria decisione si sostanzialmente equiparazione tra «eleggibilità» e «candidabilità», conducendo la stessa a sostenere che la riserva di quote attribuisse direttamente un risultato favorevole alle donne all'esito della competizione elettorale, finendo così per «creare discriminazioni attuali come rimedio a discriminazioni passate» (punto 6 del Cons. dir.). Muovendo dall'assunto che, in materia elettorale, vi fosse spazio soltanto per l'accezione formale del principio di eguaglianza – sicché quelle disposizioni idonee a produrre una «riserva di quota in ragione del sesso dei candidati, seppure formulata in modo per così dire "neutro", nei confronti sia degli uomini che delle donne», sarebbero risultate in contrasto con tale principio – la Corte ha incardinato l'interpretazione dell'art. 51 Cost. «nei limiti angusti» dell'eguaglianza formale, non considerando che una lettura inversa della disposizione in parola avrebbe imposto, al contrario, l'introduzione di adeguati meccanismi finalizzati alla rimozione di trattamenti diseguali per l'accesso alle cariche pubbliche elettive. Sul punto, cfr. le riflessioni critiche di U. DE SIERVO, *La mano pesante della Corte sulle «quote» nelle liste elettorali*, in *Giur. cost.*, 1995, pp. 3268 ss.; E. ROSSI – A. PIZZORUSSO, *Le azioni positive in materia elettorale*, in B. BECCALLI (a cura di), *Donne in quota*, cit., p. 179. Il rilievo è stato altresì condiviso da L. CALIFANO, *Eguaglianza, diritti e partecipazione femminile alla vita democratica: la parità dei sessi nella rappresentanza politica. Riforme costituzionali e quote di genere*, 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. 76 e 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, p. 4.

³ Pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 26 del 1 febbraio 2001.

rappresentanza attraverso la promozione (con legge regionale) di «condizioni di parità per l'accesso alle consultazioni elettorali»⁴.

Per le Regioni ordinarie, invece, l'equilibrio di genere si è declinato attraverso la legge costituzionale n. 3 del 2001: è stato riformulato il testo dell'art. 117 Cost. inserendo, al comma 7, un duplice “vincolo di scopo” che si è tradotto in un impegno per il legislatore regionale di natura *dinamica*, rivolto a promuovere la parità di genere in ogni campo (potenzialmente) idoneo a determinare una restrizione degli spazi partecipativi⁵.

Nel contesto normativo venutosi a creare, è apparso necessario mutare il parametro nell'obiettivo di fornire una «copertura costituzionale» ancora più estesa alle azioni positive in materia elettorale: tanto è avvenuto attraverso la revisione dell'art. 51 della Carta⁶ con legge cost. 30 maggio 2003, n. 1 che ha

⁴ Cfr. art. 1 (Modifiche allo Statuto della Regione siciliana), comma 1, lett. b); art. 2 (Modifiche allo Statuto speciale per la Valle d'Aosta), comma 1, lett. c); art. 3 (Modifiche allo Statuto speciale per la Sardegna), comma 1, lett. c); art. 4 (Modifiche allo Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige), comma 1, lett. v); art. 5 (Modifiche allo Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia), comma 1, lett. d). In argomento, cfr. 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*, Torino, 2003, p. 56.

⁵ Al comma 7 della disposizione in parola, infatti, è stato aggiunto il seguente periodo: «le leggi regionali rimuovono ogni ostacolo che impedisce la piena parità degli uomini e delle donne nella vita sociale, culturale ed economica e promuovono la parità di accesso tra donne e uomini alle cariche elettive». Per un commento, si v. A. FALCONE, *Sistemi elettorali e democrazia paritaria: le misure di riequilibrio della rappresentanza di genere fra riforme costituzionali e legislazione di settore*, in M. SCUDIERO (a cura di), *Stabilità dell'esecutivo e democrazia rappresentativa*, Napoli, 2009, p. 554; nonché L. CALIFANO, *Egnaglianza, diritti e partecipazione femminile alla vita democratica*, cit., p. 78.

⁶ Tale orientamento emerge con sufficiente nitidezza dalla relazione di accompagnamento al d.d.l. n. 1583 di riforma dell'art. 51 Cost. (Relatore E. Montecchi): «[...] si è molto discusso nei mesi passati del rischio che una riforma attinente alla formazione della rappresentanza politica potesse in qualche modo spingere per una predeterminazione dei risultati [...]. La nuova formulazione dell'articolo 51 crea infatti la *copertura costituzionale* per successivi interventi, di carattere legislativo e non, volti a colmare il deficit democratico che permane nella nostra democrazia, a “correggere”, cioè, quegli squilibri nella rappresentanza che di fatto rendono la nostra democrazia incompiuta» (corsivo non testuale). Sulla «necessità» sottesa a tale intervento, cfr. M. AINIS, *La riforma dell'art. 51 Cost. e i suoi riflessi nell'ordinamento*, in AA.VV., *La parità dei sessi nella rappresentanza politica*, cit., p. 34. Al contrario, che la revisione della norma costituisse invece soltanto un intervento di “mera facciata” ed una sterile ripetizione di «proclamazioni», ne era convinta L. CARLASSARE, *Considerazioni conclusive*, in AA.VV., *La parità dei sessi nella rappresentanza politica*, cit., p. 246: «A me sembra solo un'altra manovra dilatoria, un modo politicamente utile per esprimere una volta ancora intenti generosi verso il gentil sesso, senza impegnarsi in concreto adottando provvedimenti di immediata e sicura efficacia». Dello stesso tenore le riflessioni critiche di A. POGGI, *Sulla riforma dell'art. 51 Cost.: le quote alla prova della democrazia pluralista*, in *Quad. cost.*, n. 3/2002, p. 620: «Oltre che inutile, proprio con riguardo alla democrazia rappresentativa, quella riforma può diventare pericolosa, se non viene interpretata e rapportata ai principi su cui si regge il nostro ordinamento costituzionale» e di L. GIANFORMAGGIO, *La promozione della parità di accesso alle cariche politiche in Costituzione*, in AA.VV., *La parità dei sessi nella rappresentanza politica*, cit., p. 78, seppur con accenti più intensi: «[...] una revisione che non sia assolutamente necessaria è dannosa, perché contribuisce a desacralizzare il testo della Costituzione, che è l'unico sovrano dell'ordinamento, e che deve essere considerato indisponibile non solo a maggioranze che non siano qualificate, ma anche in situazioni che non siano assolutamente eccezionali». Per la filosofia, inoltre, la revisione in parola avrebbe inciso soltanto «molto ipoteticamente sulla rappresentanza, facendo solo intravedere la possibilità di una espansione delle libertà pubbliche». Siffatto rilievo è stato altresì condiviso ed espressamente richiamato da L. CARLASSARE, *Considerazioni conclusive*, cit., p. 245.

introdotto, al comma 1 della disposizione in parola, il principio secondo il quale «[...] la Repubblica promuove con appositi provvedimenti le pari opportunità tra donne e uomini»⁷.

L'intento di attribuire un «ombrello» costituzionale alle azioni positive in materia elettorale muoveva da una lettura dell'art. 3 Cost. tesa a legittimare l'applicazione, sul versante relativo ai diritti elettorali, di un trattamento diseguale al fine di riequilibrare le condizioni di partenza⁸. Una lettura che, tuttavia, è stata avversata dalla Corte con la sentenza n. 49 del 2003, laddove invece è posto l'accento sull'importanza relativa all'introduzione di un «vincolo legale» idoneo ad orientare, in termini di partecipazione paritaria, le scelte partitiche nella fase antecedente alle consultazioni, ossia la formazione delle liste⁹. Siffatta

⁷ Dall'esame combinato degli interventi del legislatore nel 2001 e nel 2003 la dottrina ha manifestato forti riserve, maturate dalla convinzione che il nuovo testo dell'art. 51 Cost. apparisse «sfuocato» rispetto alla maggiore nitidezza emergente dal comma 7 dell'art. 117 Cost., così come riformulato a seguito della legge cost. n. 3 del 2001. I profili problematici che sono stati censurati dal raffronto delle disposizioni costituzionali *de quibus* sono stati molteplici: in primo luogo, si è discusso sulla *ratio* sottesa all'utilizzo di espressioni differenziate per il contesto regionale, scrivendo di «parità di accesso» e non di «pari opportunità», facendo così emergere una sostanziale «elasticità» della norma statale, laddove la promozione delle «pari opportunità» avrebbe rappresentato sicuramente un impegno meno ampio e specifico rispetto alla garanzia della «parità di accesso» alle cariche elettive (da soddisfare attraverso la concreta rimozione di «ogni ostacolo») sancita dalla corrispondente disposizione costituzionale relativa al versante regionale (cfr. G. BRUNELLI, *Un «ombrello» costituzionale per le azioni positive elettorali*, in *Quad. cost.*, n. 3/2002, p. 615; A. FALCONE, *Sistemi elettorali e democrazia paritaria*, cit., pp. 554 ss.). Secondariamente, si è discusso della «opacità» sottesa alla formula «appositi provvedimenti» – intesi come gli strumenti che, sul versante statale, concorrono a promuovere le «pari opportunità» – inserita nel comma 1 dell'art. 51 Cost., in quanto portavoce di una evidente debolezza strutturale (considerato che non si è provveduto a specificarne la tipologia degli stessi); al contrario, la disposizione dettata per l'esercizio della potestà legislativa regionale non si esprimeva a malintesi, definendo in modo inequivoco nell'atto fonte «legge regionale» la regolazione della parità di accesso. Secondo parte della dottrina, infatti, la specificità della formula imposta per il contesto regionale sembrava essere maggiormente strutturata sul terreno dell'eguaglianza sostanziale, contrariamente alla norma statale che, invece, sembrava declinarsi sul versante formale dell'eguaglianza (A. FALCONE, *Partecipazione politica e riequilibrio di genere nelle assemblee elettive e negli organi di governo*, cit., p. 6). Siffatta struttura avrebbe determinato, pertanto, una minore incisività per il legislatore statale del rispetto del vincolo programmatico ivi contenuto, contrariamente a quanto invece previsto, attraverso una specifica riserva di legge, per il legislatore regionale. Sul punto, cfr. T.E. FROSINI, *La modifica dell'art. 51 Cost.: problemi e prospettive*, in *Rivista AIC*, 17 marzo 2003, disponibile on-line all'indirizzo <http://archivio.rivistaaic.it/dibattiti/attualita/frosini.html>; nonché A. DEFFENU, *La revisione virtuale dell'art. 51 Cost.*, in *Quad. cost.*, n. 3/2002, spec. pp. 617-618; G. BRUNELLI, *Le quote riprendono quota? (A proposito di azioni positive in materia elettorale regionale)*, in *Le Regioni*, n. 3/2001, pp. 535 ss.; A. FALCONE, *Le pari opportunità fra revisione del Tit. V Cost. e nuovo art. 51 Cost.*, in S. GAMBINO (a cura di), *Diritto regionale e degli enti locali*, Milano, 2003; ID., *Sistemi elettorali e democrazia paritaria*, cit., pp. 554 ss. Ritiene invece che le soluzioni lessicali adottate nelle disposizioni costituzionali in parola siano «sostanzialmente coincidenti» S. LEONE, *L'equilibrio di genere negli organi politici*, Milano, 2013, p. 58; M. CARTABIA, *Il principio della parità tra uomini e donne nell'art. 117, 7° comma*, in T. GROPPI – M. OLIVETTI (a cura di), *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo Titolo V*, Torino, 2001, pp. 109 ss.; M. CARTABIA, *Attuare la Costituzione: la presenza femminile nelle Istituzioni*, in M. D'AMICO – S. LEONE (a cura di), *La donna dalla fragilitas alla pienezza dei diritti? Un percorso non ancora concluso*, Milano, 2017, pp. 13 ss.

⁸ S. STAIANO, Introduzione al volume *Genesis ed evoluzione dei sistemi di giustizia costituzionali. Italia, Francia e Spagna*, Napoli, n. 5, 2012, spec. p. XLI.

⁹ Tanto è emerso dai toni piuttosto aspri utilizzati dai Giudici, rilevando che i partiti politici «non hanno mostrato grande propensione a tradurle [le misure paritarie] spontaneamente in atto con regole di autodisciplina previste ed effettivamente seguite», precisando che siffatto compito dovesse essere perseguito dagli stessi «come effetto di un vincolo di legge», al fine di evitare che venissero presentate liste «monogene» (cfr. punto 4 del Cons. dir.).

soluzione – definita dai Giudici come una «misura minima di non discriminazione», considerato che non si mostrava idonea a determinare una percentuale o “quota” riservata alla presenza femminile nell’ambito della competizione elettorale – ha condotto ben presto a chiedersi fino a che punto la stessa potesse incidere sulla libera autodeterminazione dei partiti senza intaccare l’art. 49 Cost., che tutela gli stessi da «ingerenze pubbliche» nell’attività svolta e nella gestione organizzativa interna¹⁰.

Fino a che punto ci si potesse spingere, lo si è compreso qualche anno dopo con la sentenza n. 4 del 2010, ove la Corte costituzionale ha fatto salva la legittimità costituzionale della formula paritaria introdotta all’art. 4, comma 3, della legge regionale campana n. 4 del 2009, relativa alla doppia preferenza di genere (ossia la facoltà per l’elettore di esprimere uno o due voti di preferenza: in quest’ultimo caso, la seconda avrebbe dovuto coinvolgere un candidato di genere diverso rispetto a quello indicato dallo stesso nella prima).

In tale occasione, i Giudici hanno evidenziato come la finalità della nuova regola elettorale, che era «dichiaratamente quella di ottenere un riequilibrio della rappresentanza politica dei due sessi all’interno del Consiglio regionale», si ponesse in sintonia con i principi costituzionali in materia, poiché la formulazione della stessa non era tesa né a «prefigurare un risultato elettorale», né ad «alterare artificiosamente la composizione della rappresentanza consiliare», non attribuendo a determinati candidati «maggiori opportunità di successo rispetto ad altri»; diversamente, avrebbe soltanto garantito una «eguaglianza di opportunità particolarmente rafforzata»¹¹.

L’importanza della decisione in commento, tesa a sottolineare la «doverosità» dell’obbligatoria presenza dei due sessi nelle liste elettorali, è stata messa in evidenza da L. CARLASSARE, *La parità dei sessi nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, in A. DEL RE – V. LONGO – L. PERINI (a cura di), *I confini della cittadinanza. Genere, partecipazione politica e vita quotidiana*, Milano, 2010, pp. 19 ss.

¹⁰ Il condivisibile rilievo è di G. BRUNELLI, *Un overruling in tema di norme elettorali antidiscriminatorie*, in *Le Regioni*, n. 5/2003, pp. 909 ss.

¹¹ Punto 3.3 del Cons. dir. Nel giudizio in oggetto, la difesa erariale aveva rilevato che la disposizione normativa regionale, così come formulata, avrebbe determinato una «evidente menomazione» tanto del diritto di elettorato passivo quanto del diritto di elettorato attivo, in violazione dell’art. 3 Cost. (in quanto «i candidati appartenenti al medesimo genere o sesso» indicati dall’elettore nella prima preferenza, non potendo essere destinatari della seconda, sarebbero stati «discriminati e resi disuguali»), determinando pertanto una «impropria ragione di ineleggibilità», in violazione dell’art. 51, comma 1 Cost. In coerenza con tale assunto, secondo la ricostruzione governativa la norma si poneva, peraltro, in contrasto altresì con l’art. 48, comma 2 della Costituzione, attesa la presenza del vincolo di genere relativo alla seconda preferenza, che avrebbe determinato una sensibile lesione della libertà di voto. Fermamente respingendo le censure mosse dal Governo richiamando (cfr. punto 4 Cons. dir.) un passo della sentenza n. 422 del 1995, relativo alla «necessità improcrastinabile di perseguire l’effettiva presenza paritaria delle donne nella vita pubblica e nelle cariche rappresentative», per i Giudici la norma impugnata avrebbe introdotto soltanto una misura riequilibratrice «promozionale ma non coattiva», volta ad ottenere «indirettamente ed eventualmente, il risultato di un’azione positiva», intesa quale strumento legislativo che «nel rispetto della libertà e dell’autonomia dei singoli individui, tende a innalzare la soglia di partenza per le singole categorie di persone socialmente svantaggiate». In relazione alla censura relativa alla lesione della libertà di voto, la Corte ha precisato che la «condizione di genere» – imposta all’elettore nel caso di espressione della seconda preferenza – costituisse soltanto una «facoltà aggiuntiva», idonea ad allargare «lo spettro delle possibili scelte elettorali» e, quindi, tesa ad

Poiché la prima applicazione della nuova normativa elettorale in Campania ha fornito un significativo contributo in termini di riequilibrio della rappresentanza, registrando una percentuale di donne elette pari al doppio rispetto alle precedenti consultazioni, i meccanismi introdotti dal legislatore campano¹² sono stati successivamente adottati dalla maggior parte delle Regioni ordinarie (oltre che dal legislatore statale), come si rileverà nel corso dell'indagine.

2. La partecipazione politica paritaria nei sistemi elettorali regionali

Il quadro normativo relativo alla partecipazione politica paritaria nei sistemi elettorali regionali ha dunque risentito molto del contributo fornito dalla giurisprudenza della Consulta, ed è stato caratterizzato da una “stratificazione” di interventi da parte del legislatore, rivolto ad edificare un apparato idoneo a garantire l'equilibrio di genere nelle sedi politiche.

Come noto, il sistema di elezione degli organi rappresentativi regionali, ai sensi dell'art. 122 della Carta, è materia di competenza concorrente, da disciplinare dunque con «legge della Regione nei limiti dei principi fondamentali stabiliti con legge della Repubblica, che stabilisce anche la durata degli organi elettivi»¹³. La norma, in sostanza, prevede una legge-cornice statale in materia elettorale regionale, oggi costituita dalla legge n. 165 del 2004 (“Disposizioni di attuazione dell'articolo 122, primo comma, della Costituzione”),

ampliare la sfera della libertà individuale. Per un commento alla sentenza *de qua*, cfr. *ex aliis* G. FERRI, *Le pari opportunità tra donne e uomini nell'accesso alle cariche elettive e la «preferenza di genere» in Campania*, in *Le Regioni*, n. 4/2010, pp. 902 ss.; S. LEONE, *La preferenza di genere come strumento per «ottenere indirettamente ed eventualmente, il risultato di un'azione positiva»*, in *Giur. cost.*, n. 1/2010, pp. 93 ss.; L. CARLASSARE, *La legittimità della “preferenza di genere”: una nuova sconfitta della linea del Governo contro la parità*, in *Giur. cost.*, n. 1/2010, pp. 81 ss.; L. CALIFANO, *L'assenso «coerente» della Consulta alla preferenza di genere*, in *Quad. cost.*, n. 2/2010, pp. 404 ss.; M. CAIELLI, *La nuova legge elettorale della Regione Campania: a sostegno della costituzionalità delle norme di promozione della democrazia paritaria*, in www.federalismi.it, n. 17/2009; ID., *La promozione della democrazia paritaria nella legislazione elettorale regionale: un altro “via libera” della Corte costituzionale*, in *Osservatorio sulle fonti*, fasc. 1/2010; E. CATELANI, *Statuti regionali e tutela del principio delle pari opportunità: prime leggi regionali di attuazione*, in www.federalismi.it, n. 7/2010; M. RAVERAIRA, *Preferenza di genere: azione positiva o norma antidiscriminatoria? Brevi note a margine della sent. n. 4/2010 della Corte cost.*, in www.federalismi.it, n. 3/2010. In chiave critica, parte della dottrina ha definito la preferenza di genere un meccanismo efficace ma «anomalo», poiché teso a declinarsi in uno strumento che demanda ai votanti la decisione sulla tutela della “rappresentanza di genere”, che necessiterebbe invece di un meccanismo in grado di operare *ex se* (cfr. G. FERRI, *Le pari opportunità tra donne e uomini nell'accesso alle cariche elettive*, cit., p. 914). Dubbi di costituzionalità sull'aspetto relativo all'annullamento della seconda preferenza sono stati espressi da M. CAIELLI, *op. ult. cit.*, p. 11: «è stato rilevato che la parità di *chances* dei candidati sarebbe meglio garantita se la sanzione prevedesse l'annullamento di entrambe le preferenze, in quanto le conseguenze della violazione della norma sulla preferenza di genere verrebbero subite in eguale misura dai due candidati di sesso maschile (o femminile) prescelti. Né si potrebbe obiettare che la prima preferenza sarebbe quella da salvaguardare per il rispetto della sostanziale volontà dell'elettore, posto che l'ordine con cui questi appone sulla scheda elettorale i nominativi dei candidati prescelti non deriva necessariamente da una ragione politica, bensì è del tutto casuale».

¹² Oltre alla preferenza di genere, la l. reg. n. 4 del 27 marzo 2009 ha imposto altresì, al comma 2 dell'art. 10, il vincolo delle quote all'interno delle liste elettorali, prevedendo che in ciascuna lista nessuno dei due sessi possa essere rappresentato in misura superiore ai due terzi dei candidati.

¹³ Per un approfondimento, M. D'AMICO, *Il difficile cammino della democrazia paritaria*, Torino, 2011, p. 74.

più volte modificata, da ultimo con la recente legge n. 20 del 15 febbraio 2016. Tale modifica, intervenendo sull'art. 4 della legge¹⁴, ha introdotto specifiche misure rivolte a garantire la parità di accesso negli organi elettivi, declinabili sulla base dei diversi sistemi elettorali regionali.

Con riferimento alle Regioni che adottano leggi elettorali regionali che prevedono l'espressione di preferenze¹⁵, la legge n. 20 del 2016 ha previsto due differenti misure. In primo luogo, è stata introdotta la cd. "quota di lista", ove è previsto che in ciascuna lista i candidati dello stesso genere non debbano eccedere il 60% del totale; in secondo luogo la *preferenza di genere*, ripresa dalla legislazione campana, prevedendo per l'elettore la facoltà di esprimere due preferenze a candidati di sesso diverso, pena l'annullamento della seconda.

Nel caso in cui il sistema elettorale regionale preveda invece liste senza espressione di preferenze (cd. liste "bloccate")¹⁶, il legislatore ha stabilito il limite massimo di rappresentanza dello stesso genere pari al 60%, e che i candidati debbano essere presentati in ordine alternato di genere.

Qualora infine siano previsti collegi uninominali, nell'ambito delle candidature presentate con il medesimo simbolo i candidati di un sesso non dovranno eccedere il 60% del totale.

Atteso che la legge n. 20 del 2016 costituisce una legge statale "di principio" in materia concorrente, assumendo quindi valore di parametro interposto, la violazione da parte delle Regioni dei principi stabiliti con legge della Repubblica, violerebbe gli artt. 122 e 117, comma 7 della Cost. Per tale ordine di motivi, nell'ipotesi in cui i singoli contesti regionali non dovessero adeguarsi ai criteri imposti dalla legge statale¹⁷,

¹⁴ Prima dell'intervento di modifica, l'art. 4, lett. a) della legge n. 165 del 2004 stabiliva che le Regioni dovessero disciplinare con legge un sistema di elezione del Presidente della Giunta regionale e dei Consiglieri regionali teso ad agevolare «la formazione di stabili maggioranze nel Consiglio regionale», ed in grado di «assicurare la rappresentanza delle minoranze». È opportuno ricordare che già la legge n. 215 del 23 novembre 2012 era intervenuta sul testo dell'art. 4 in commento, stabilendo che le scelte elettorali regionali dovessero essere orientate nel rispetto della promozione della parità di genere «attraverso la predisposizione di misure in grado di incentivare l'accesso del genere sottorappresentato alle cariche elettive» (cfr. art. 3, comma 1, legge n. 215 del 2012). La genericità della formula, tuttavia, ha condotto il legislatore nazionale del 2016 ad intervenire nuovamente sul testo al fine di delineare uno scenario applicativo dai contorni più nitidi, atteso che non era stata specificata la tipologia di «misure» da adottare per favorire il riequilibrio di genere nelle assemblee rappresentative. Sul punto, cfr. S. LEONE, *L'equilibrio di genere negli organi politici*, cit., p. 80; L. MACCARONE, *Misura minima e composizione "equilibrata" delle giunte locali dopo la legge n. 215 del 2012*, in www.federalismi.it, n. 18/2013 e F. RESCIGNO, *Il gender mainstreaming europeo e l'approccio internazionale alla questione della parità di genere*, in ID. (a cura di), *Percorsi di eguaglianza*, Torino, 2016, p. 211.

¹⁵ È il caso dell'Abruzzo, Campania, Basilicata, Emilia-Romagna, Lazio, Lombardia, Marche, Molise, Puglia, Toscana, Umbria, Veneto.

¹⁶ È il caso della Calabria, Liguria, Piemonte.

¹⁷ Si attende, pertanto, l'intervento del legislatore regionale in Calabria che, in occasione del rinnovo degli organi elettivi regionali previsto per il 2019, dovrà formulare una legge elettorale rispettosa dell'equilibrio di genere, attesa l'irriducibile vaghezza della norma relativa alla parità di accesso alle cariche elettive, ove è previsto soltanto che «[...] le liste elettorali devono comprendere, a pena di inammissibilità, candidati di entrambi i sessi» (art. 1, comma 6 della legge regionale n. 1 del 7 febbraio 2005). Curioso è anche il caso della Liguria che, seguendo ancora la disciplina introdotta con normativa nazionale (ll. nn. 108 del 1968 e 43 del 1995), non prevede alcunché in relazione

procedendo alle consultazioni in assenza di un intervento di modifica della propria legge elettorale, la conseguenza sarà che si formerà un Consiglio regionale eletto sulla base di una legge non conforme alla Carta.

Per ora, la maggior parte delle Regioni ordinarie prevedono meccanismi tesi a garantire la parità dei sessi nelle liste elettorali fissando soglie (minime o massime) di presenza di candidati dello stesso genere¹⁸.

alla tutela della rappresentanza di genere nelle assemblee rappresentative. L'unica formula che tende a fornire qualche indicazione in tema di parità dei sessi sul versante politico, seppur molto generica, è data dalla l. reg. 1 agosto 2008, n. 26 ("Integrazione delle politiche di pari opportunità di genere in Regione Liguria"), ove è previsto (art. 1, comma 2 lett. d) che l'integrazione della dimensione di genere nella normativa e nell'azione politica e programmatica regionale avviene in osservanza del principio di «partecipazione e rappresentanza paritaria dei generi alla vita politica, economica, sociale, culturale e civile della comunità regionale e delle comunità locali» (M.E. BUCALO, *La garanzia delle pari opportunità nelle Regioni*, in *Amministrare*, n. 2/2014; nonché V. GAFFURI, *La tutela dei diritti tra principi e obiettivi*, in P. COSTANZO (a cura di), *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Liguria*, Torino, 2016, pp. 56 ss.).

Anche la Regione Piemonte applica il sistema elettorale regionale previsto dalla disciplina statale (ad eccezione di alcune norme per la sottoscrizione delle liste, modificate con la legge regionale 29 luglio 2009, n. 21). L'unica disposizione in tema di parità di genere è rinvenibile all'art. 1, comma 5, della legge statale n. 43/1995, ove è stabilito che ogni lista regionale debba comprendere un numero di candidate e candidati non inferiore alla metà dei candidati da eleggere.

Di recentissima approvazione la legge elettorale della Basilicata, laddove al comma 2 dell'art. 17 della l. reg. n. 20 del 20 agosto 2018 è stata inserita la doppia preferenza di genere e, in relazione alle liste, il comma 3 dell'art. 3 prevede che i candidati del medesimo sesso non possano eccedere la quota del 60 per cento. In caso di mancato rispetto della quota predefinita dal legislatore, i candidati eccedenti verranno esclusi dalla lista. Trattasi di un intervento molto atteso, considerato che la Basilicata rappresentava, fino a poco tempo fa, una delle poche Regioni (insieme alla Liguria ed il Piemonte) ove il sistema elettorale era disciplinato con normativa nazionale, non prevedendo la rappresentanza di genere. L'unica disposizione di stampo paritario era contenuta nell'art. 25, comma 2, dello Statuto regionale approvato di recente (l. statutaria 17 novembre 2016, n. 1), limitandosi peraltro a stabilire soltanto che «La legge disciplina i criteri per la presentazione delle candidature e promuove un sistema elettorale ispirato ai principi di governabilità, alla rappresentanza dei territori e alla rappresentanza dei due generi».

¹⁸ Impongono in ogni lista circoscrizionale un limite massimo di rappresentanza dello stesso genere pari al 60 per cento la Regione Abruzzo (art. 1, comma 4, legge regionale 2 aprile 2013, n. 9); la Regione Puglia (quest'ultima prevedendo altresì una sanzione per i partiti politici che presentino liste non rispettose della suindicata proporzione, così come stabilito dall'art. 8, comma 13, legge regionale 28 gennaio 2005, n. 2, così come modificata da legge n. 7 del 2015); e la Regione Umbria, laddove è stata altresì introdotta la doppia preferenza di genere (art. 9, comma 2, e art. 13, comma 2 della l. reg. n. 4 del 2015).

Un significativo contributo in relazione alla garanzia della rappresentanza di genere è stato introdotto nella Regione Marche attraverso la legge regionale n. 5 del 20 febbraio 2015, che ha modificato la legge regionale n. 27 del 16 dicembre 2004. In particolare, nel precedente impianto normativo, era previsto che «In ogni lista provinciale, a pena d'inammissibilità, nessuno dei due generi può essere rappresentato in misura superiore ai due terzi dei seggi assegnati alla circoscrizione; in caso di quoziente frazionario si procede all'arrotondamento all'unità più vicina» (cfr. art. 9, comma 6). La debolezza della norma vigente *ratione temporis* consisteva, pertanto, nel riferimento ai sessi assegnati alla circoscrizione che avrebbe comportato, di fatto, la possibilità per i partiti di eludere il meccanismo (A. DEFFENU, *Il principio di pari opportunità di genere nelle istituzioni politiche*, Torino, 2012, p. 83). Attraverso l'intervento di modifica del 2015 è previsto che, a pena d'inammissibilità, in ogni lista provinciale nessuno dei due generi possa essere rappresentato in misura inferiore ad un terzo dei candidati presentati con arrotondamento, in caso di decimale, all'unità superiore (cfr. art. 6, l. reg. n. 5 del 2015).

La Regione Toscana, in relazione alle liste circoscrizionali prevede, a pena di inammissibilità, che le stesse siano composte da candidate e candidati circoscrizionali elencati in ordine alternato di genere (art. 8, comma 6, della legge regionale n. 51 del 2014). L'elettore può esprimere uno o due voti di preferenza per candidate e candidati

Tuttavia, occorre segnalare che se in relazione ai contesti regionali che prevedono, per le consultazioni elettorali, liste plurinominali con voto di preferenza, l'introduzione della doppia preferenza di genere non presenta difficoltà né sul versante applicativo né in relazione alla legittimità della stessa, qualche perplessità può sussistere in relazione all'espedito formulato per assicurare la parità di genere nei sistemi elettorali regionali che prevedono le cd. liste "bloccate" e collegi uninominali.

Per quel che concerne le liste senza espressione di preferenze, il legislatore nazionale, come accennato, ha stabilito che i candidati dello stesso sesso non possano eccedere una determinata quota, e debbano essere collocati in ordine alternato di genere. In aderenza alle considerazioni esposte dalla Corte Costituzionale con la sent. n. 1 del 2014 – che ha dichiarato incostituzionale la legge n. 270 del 2005 perché erano previste liste bloccate che contenevano un numero di candidati assai elevato, rendendoli di conseguenza «difficilmente conoscibili dall'elettore stesso» – la lista bloccata può risultare ammissibile laddove il numero dei candidati sia «esiguo», al fine di «garantire l'effettiva conoscibilità degli stessi e con essa l'effettività della scelta e la libertà del voto» da parte dell'elettore¹⁹.

In coerenza con tale assunto, siffatte liste dovranno contenere un limitato numero di candidati, peraltro collocati in ordine alternato di genere, come stabilito dall'intervento di modifica del 2016. Sebbene il rispetto di siffatto ordine impedisca ai partiti di collocare, in via esclusiva, i candidati appartenenti al genere maschile nei posti utili, è evidente che, attraverso la procedura in parola, sarà del tutto inevitabile

circoscrizionali compresi nella lista votata e, nel caso di espressione di due preferenze, esse devono riguardare candidati circoscrizionali di genere diverso della stessa lista, pena l'annullamento della seconda preferenza (art. 14, comma 3).

Anche in Veneto è previsto che in ogni lista provinciale, a pena d'inammissibilità, i nomi dei candidati vengano presentati alternati per genere (cfr. L. LANZONI, *La legislazione per la realizzazione delle pari opportunità*, in P. CAVALERI – E. GIANFRANCESCO (a cura di), *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Veneto*, Torino, 2016, pp. 211 ss.): se il numero dei candidati è pari, ogni genere è rappresentato in misura eguale, se il numero dei candidati è dispari, ogni genere è rappresentato in numero non superiore di una unità rispetto all'altro genere (art. 13, comma 6, della legge regionale n. 5 del 16 gennaio 2012). Non è prevista la preferenza di genere (art. 20, comma 5, l. reg. n. 5 del 2012). Un sistema molto simile è rinvenibile in Emilia-Romagna (art. 8, l. reg. 23 luglio 2014, n. 21). È prevista, tuttavia, la doppia preferenza di genere (art. 10, comma 2 della legge regionale n. 21 del 2014).

¹⁹ Corte cost., sent. n. 1 del 13 gennaio 2014, punto 5.1 Cons. dir., nell'ambito del quale la Consulta ha rilevato che «[...] il cittadino è chiamato a determinare l'elezione di tutti i deputati e di tutti senatori, votando un elenco spesso assai lungo [...] di candidati, che difficilmente conosce. Questi, invero, sono individuati sulla base di scelte operate dai partiti, che si riflettono nell'ordine di presentazione, sì che [...] manca il sostegno della indicazione personale dei cittadini, che ferisce la logica della rappresentanza consegnata nella Costituzione. Simili condizioni di voto, che impongono al cittadino, scegliendo una lista, di scegliere in blocco anche tutti i numerosi candidati in essa elencati, che non ha avuto modo di conoscere e valutare [...] rendono la disciplina in esame non comparabile né con altri sistemi caratterizzati da liste bloccate solo per una parte dei seggi, né con altri caratterizzati da circoscrizioni elettorali di dimensioni territorialmente ridotte, nelle quali il numero dei candidati da eleggere sia talmente esiguo da garantire l'effettiva conoscibilità degli stessi e con essa l'effettività della scelta e la libertà del voto (al pari di quanto accade nel caso dei collegi uninominali)».

assicurare un risultato elettorale alle personalità femminili, considerata l'automaticità sottesa all'elezione delle stesse nella compagine consiliare regionale.

In tal senso, verrebbe così a determinarsi una radicale torsione dei principi imposti dalla Corte in *subiecta materia*, attraverso la creazione di fatto di una nuova e diversa modalità di accesso delle donne negli organi elettivi, probabilmente incompatibile con quanto stabilito dalle precedenti pronunce, tese a promuovere soluzioni di riequilibrio purché non si declinassero in strumenti idonei a determinare un rapporto diretto tra candidatura ed elezione²⁰.

Né tantomeno si perviene ad esiti diversi se si prendono in considerazione i collegi uninominali, laddove la legge prevede che nell'ambito delle candidature presentate con il medesimo simbolo i candidati di un sesso non possano eccedere una determinata percentuale: siffatta misura, infatti, potrebbe essere facilmente elusa dai partiti laddove vengano individuati (sulla base dei sondaggi antecedenti le consultazioni) i collegi nei quali è meno probabile che possa scattare il seggio, candidando così le donne nei collegi deboli soltanto per soddisfare la quota richiesta dalla normativa di riferimento.

Per tale ordine di motivi, un rendimento ottimale delle misure legislative di riequilibrio della rappresentanza può essere assicurato soltanto se i *leader* dei partiti riescano a garantire moduli partecipativi di tipo paritario, orientando le proprie scelte in quella direzione. Se è vero, infatti, che «la parità come forma qualificante della partecipazione» è collegata alla «misura in cui la partecipazione stessa si realizza»²¹, l'assetto di tipo «verticistico» che delinea i tratti delle moderne strutture partitiche ha condotto verso l'elaborazione di molteplici strategie idonee a «sterilizzare» l'efficacia delle misure in parola, che si sono declinate in procedure dirette alla massima restrizione degli spazi politico-partecipativi per il genere femminile, esponendo pertanto un principio di rango costituzionale a vistose compressioni e manipolazioni.

Siffatta problematica, che riflette uno degli aspetti legati al processo di personalizzazione che ha investito lo scenario partitico a tutti i livelli di governo²², costituisce un importante presupposto di una riflessione

²⁰ Il riferimento è alla sent. n. 422 del 1995.

²¹ G. FERRARA, *Il governo di coalizione*, Milano, 1973, pp. 44 ss.

²² L'ascesa, nel panorama partitico, del fenomeno della "personalizzazione" ha cristallizzato un assetto gestionale interno dapprima aderente ad un modello di tipo *top-down* (caratterizzato da una struttura piramidale ove le scelte politiche venivano assunte dai dirigenti dei partiti nazionali), per poi evolversi in una struttura «a rete», che si è estesa fino a comprendere una «miriade di subleader» reclutati secondo parametri di «affidabilità e fedeltà al capo» i quali, attraverso la propria "rete" di rapporti sul territorio, hanno contribuito a partecipare alla *leadership* del partito nazionale, condividendone i programmi e la definizione della linea politica. La ramificazione periferica dei centri di potere ha condotto, tuttavia, a minare il versante regionale e locale del codice comunicativo proveniente dai livelli più alti, ossia la natura monocratica dei processi decisionali, atteso che il *leader* del partito scelto su scala regionale ha riprodotto lo schema organizzativo di tipo «accentrato ed unidimensionale» ereditato dal versante nazionale, conservando una forte autonomia in termini di gestione monocratica delle risorse e delle strutture del "proprio" partito. E poiché il consenso del *leader* regionale risulta drenato dal *network* di «relazioni personali e

sul rendimento delle disposizioni paritarie introdotte sul versante regionale, e verificare in che modo queste ultime abbiano inciso sul *modus operandi* dei *leader* nella fase delle consultazioni elettorali.

3. Parità di genere e *leadership* personalizzate

L'importanza di un vincolo gravante sui soggetti politici che presentano le liste era già stata messa in evidenza dalla Corte, censurando la granitica resistenza manifestata dai partiti politici avverso le iniziative legislative volte a garantire l'equilibrio di genere²³. Ed è in tal senso che si richiama la necessità di uno studio relativo all'effettivo rendimento prodotto dalle formule paritarie introdotte a livello regionale²⁴, essendo ampiamente verificata la difficoltà relativa alla valorizzazione delle stesse (sul piano funzionale ed attuativo) da parte delle varie componenti partitiche in competizione, determinando così risultati non conformi alle aspettative prodotti dalle innovazioni legislative.

Il rilievo assume effettività e sostanza prendendo in considerazione i dati registrati nello scenario campano, che costituisce un primo valido indicatore delle criticità del rendimento delle formule in analisi. A seguito della prima applicazione della innovativa soluzione elaborata dal legislatore campano, infatti, la percentuale di donne elette in Consiglio ha raggiunto un valore pari al 24% (il doppio rispetto alla precedente tornata elettorale del 2005)²⁵; tuttavia, gli esiti delle consultazioni regionali del 2015 non hanno decretato lo stesso successo, registrando una (seppur lieve) contrazione della percentuale femminile eletta rispetto al 2010 (allorquando il meccanismo paritario aveva trovato applicazione per la prima volta)²⁶.

dirette, di tipo uno-ad-uno» con il proprio elettorato, siffatta «esiguità delle distanze» ha reso la *leadership* regionale estremamente difficile da scalfire, conducendo alla progressiva erosione della originaria relazione collaborativa intercorrente tra il *leader* regionale ed i dirigenti del partito personale nazionale. Pertanto, non configurandosi quali «componenti interni al partito nazionale», i partiti personali regionali delle democrazie mature hanno determinato il definitivo tramonto, dalla scena politica, della struttura delineata dal tradizionale partito di massa, ove le articolazioni regionali e locali costituivano soltanto le «appendici di un'organizzazione nazionale incentrata sul leader». Per un approfondimento, cfr. M. CALISE, *Il partito personale. I due corpi del leader*, Roma-Bari, 2010; F. MUSELLA, *Il partito politico tra reti e organizzazione*, in S. STAIANO (a cura di), *Nella rete dei partiti. Trasformazione politica, forma di governo, network analysis*, Napoli, 2014; ID., *L'articolo 49 e la personalizzazione dei partiti politici. Il confronto Mortati-Togliatti a settant'anni dalla Costituente*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, n. 3/2015, pp. 71 ss.; S. STAIANO, *Costituzione italiana: art. 5*, Roma, 2017, pp. 120 ss.; C. DE FIORES, *Dai partiti democratici di massa ai partiti post-democratici del leader. Profili costituzionali di una metamorfosi*, in www.costituzionalismo.it, fasc. 1/2018, pp. 213 ss.

²³ Corte cost., sent. n. 49 del 2003, punto 4 del Cons. dir.

²⁴ La presente indagine si limiterà ad analizzare gli scenari registrati nelle Regioni che hanno già provveduto a modificare la propria legge elettorale in aderenza ai criteri delineati dalla legge n. 20 del 2016.

²⁵ Le elezioni regionali del 2010 in Campania hanno condotto all'elezione di 14 donne su 59 consiglieri (rivoluzionando, pertanto, lo scenario registrato nel 2005, connotato da una compagine consiliare composta da appena 7 donne su 60 consiglieri eletti). I dati sugli eletti sono disponibili on-line. Per le elezioni del 2010, si rinvia al seguente indirizzo: <http://risultatoelezioni2010.regione.campania.it/eletti.htm>; mentre per le elezioni del 2005, i dati sono disponibili al seguente link: <http://www.sito.regione.campania.it/elezioni/risultati/Consiglio.htm>

²⁶ Fonte: <http://risultatielezioni2015.regione.campania.it/web/preferenze.html>. All'esito delle consultazioni elettorali del 2015 in Campania, sono state elette 11 donne (di cui nove nella circoscrizione di Napoli e due nella circoscrizione di Salerno ed Avellino), alcune peraltro aventi legami familiari con esponenti politici di rilievo locale.

Ad esiti non dissimili si perviene in Lombardia²⁷ e in Lazio²⁸, considerato che le elezioni del 2018 hanno registrato incrementi abbastanza deludenti in termini di rappresentanza paritaria, con variazioni poco significative rispetto alle precedenti competizioni elettorali del 2013 (queste ultime caratterizzate dall'assenza di specifiche disposizioni legislative di riequilibrio della rappresentanza)²⁹, come dimostra la tabella riepilogativa che segue.

²⁷ La l. reg. 31 ottobre 2012, n. 17, recante “Norme per l’elezione del Consiglio Regionale e del Presidente della Regione” è stata modificata a seguito dell’entrata in vigore della l. reg. 28 dicembre 2017, n. 38, introducendo significative variazioni in aderenza ai dettami del legislatore statale. In particolare, il precedente impianto normativo prevedeva, al comma 21 dell’art. 1, che «L’elettore può esprimere nell’apposita riga della scheda un solo voto di preferenza, scrivendo il cognome ovvero il nome ed il cognome del candidato compreso nella stessa lista» e, per garantire la rappresentanza di genere, il comma 11 della disposizione in parola prevedeva che «Le liste provinciali plurinominali, a pena di esclusione, sono composte seguendo l’ordine dell’alternanza di genere». Con l’intervento di modifica del 2017 al comma 21 è stata introdotta, sulla scia del modello campano, la doppia preferenza di genere, stabilendo quindi per l’elettore la possibilità di esprimere due preferenze riguardanti candidati di sesso diverso della medesima lista, pena l’annullamento della seconda preferenza (art. 1, comma 1, lett. e) della l. reg. 28 dicembre 2017, n. 38). Inoltre, la nuova legge elettorale ha altresì stabilito che le liste provinciali devono essere presentate, a pena di esclusione, seguendo l’ordine dell’alternanza di genere e nel rispetto dei criteri delineati dalla legge n. 20 del 2016. Attraverso l’introduzione dell’art. 11 bis, è stato garantito il rispetto dell’equilibrio di genere anche nelle candidature: ciascuna lista provinciale, infatti, dovrà contenere (a pena di esclusione) un numero di candidati pari a due se il numero di seggi assegnati alla rispettiva circoscrizione è pari a uno o due; altrimenti, se il numero di seggi è pari o superiore a tre, la lista dovrà contenere un numero di candidati non superiore al numero di seggi assegnati alla rispettiva circoscrizione e non inferiore alla metà, con arrotondamento al numero pari superiore (art. 1, comma 1, lett. b) della l. reg. 28 dicembre 2017, n. 38).

²⁸ Anche la Regione Lazio ha modificato la propria legge elettorale n. 2 del 13 gennaio 2005, inserendo la doppia preferenza di genere attraverso l’art. 5 bis, introdotto con legge regionale n. 10 del 3 novembre 2017. Per quel che concerne l’equilibrio di genere nella composizione del Consiglio regionale, il novellato comma 2 dell’art. 3 della l. reg. n. 2 del 2005 prevede che «In ogni lista circoscrizionale ognuno dei due sessi è rappresentato in misura pari al 50 per cento, pena l’inammissibilità della stessa. Se il numero dei candidati è dispari, ogni genere è rappresentato in numero non superiore di un’unità rispetto all’altro genere». La precedente formulazione del testo prevedeva che in ogni gruppo di liste nessuno dei due sessi potesse essere rappresentato in misura superiore ai due terzi dei candidati, ed era imposta una pari rappresentanza di genere nella lista regionale, pena l’inammissibilità della stessa. Siffatta formulazione è stata definita «problematica» da parte della dottrina, poiché si trattava di una formula troppo incisiva in relazione all’esiguo numero di seggi attribuiti, rendendo in alcuni casi «determinanti le scelte del partito nella collocazione delle donne in lista». Sul punto, cfr. S. LEONE, *L’equilibrio di genere negli organi politici*, cit., p. 92, segnalando (cfr. nt. 51) le critiche di G. BRUNELLI, *Pari opportunità elettorali e ruolo delle Regioni*, consultabile on-line al seguente indirizzo: http://www.forumcostituzionale.it/wordpress/wp-content/uploads/pre_2006/228.pdf

²⁹ Parzialmente diversa la situazione registrata in Molise ove, all’esito delle consultazioni elettorali del 2018, la percentuale di candidate elette ha raggiunto il 28%, ossia più del doppio rispetto ai valori registrati nel 2013 (cfr. i dati pubblicati al seguente link: <http://elezioni.regione.molise.it/>). Fino a poco tempo fa, la Regione applicava (insieme alla Liguria ed al Piemonte) il sistema elettorale regionale previsto dalla disciplina statale, di cui alle ll. nn. 108 del 1968 e 43 del 1995. Il 27 novembre 2017 è stata approvata la nuova legge elettorale n. 20 del 5 dicembre 2017, recante “Norme per l’elezione del Consiglio regionale e del Presidente della Giunta regionale” introducendo, al comma 1 dell’art. 10, la regola della doppia preferenza di genere ed il vincolo sulle quote all’interno delle liste elettorali (art. 7, comma 2 e 3), prevedendo che in ogni lista dei candidati nessuno dei due sessi possa essere rappresentato in misura superiore al sessanta per cento. Nel caso in cui la percentuale prevista non dovesse essere rispettata, l’Ufficio unico circoscrizionale dovrà ridurre la lista, cancellando i nomi dei candidati appartenenti al genere sovrarappresentato, procedendo dall’ultimo della lista.

Tabella n. 1

	Lombardia ³⁰	Lazio ³¹
% donne elette regionali 2018	27,5%	31%
% donne elette regionali 2013	19%	21%

Anche i risultati relativi alle recenti consultazioni elettorali svoltesi in Abruzzo³², Sardegna³³ e Basilicata³⁴ non sembrano particolarmente incoraggianti considerato che, rispetto alle elezioni regionali del 2014, la percentuale di donne elette ha registrato un incremento piuttosto basso.

Dai risultati prodotti dai singoli contesti regionali presi in considerazione emerge, pertanto, che l'obiettivo dell'equilibrio di genere nelle assemblee rappresentative sia rimasto prevalentemente confinato al piano di mere enunciazioni atteso che, sul versante partitico, sembra essersi consolidata una diffusa tendenza relativa alla sostanziale elusione dei meccanismi legislativi di stampo paritario, attraverso una vera e propria "strumentalizzazione" del ruolo della donna nella fase antecedente allo svolgimento delle consultazioni.

Assai di frequente, infatti, i candidati dei vari soggetti partitici tendono a svolgere la propria propaganda elettorale "affiancandosi" una candidata, scelta in base ad un consolidato sistema di relazioni intrecciato

³⁰ Elaborazione mia dei dati messi a disposizione on-line dalle Regioni in analisi. Fonte: <http://www.regione.lombardia.it/nps/portal/istituzionale/HP/istituzione/elezioni-regionali-2018>. I dati relativi alle elezioni regionali del 2013 sono disponibili al seguente indirizzo: <http://www.elezioni2013.regione.lombardia.it/VL015.html>

³¹ Fonte: <http://www.regione.lazio.it/rl/elezioniregionali2018/>. Per le elezioni regionali del 2013, cfr. i dati disponibili al link: <https://elezionistorico.interno.gov.it/index.php?tpel=R&dtel=24/02/2013&tpa=I&tpe=R&lev0=0&levsut0=0&lev1=12&levsut1=1&ne1=12&es0=S&es1=S&ms=S>

³² Con l'introduzione della regola della doppia preferenza di genere (cfr. art. 9, comma 1, della l. reg. n. 9 del 2 aprile 2013, così come modificato dal comma 1 dell'art. 3, l. reg. n. 15 del 16 luglio 2018), nelle recenti elezioni del 10 febbraio 2019 sono state elette 5 donne, soltanto 3 in più rispetto alla tornata elettorale regionale precedente. Sul punto, cfr. i dati ufficiali pubblicati al seguente indirizzo: <https://www.consiglio.regione.abruzzo.it/contenuti/consiglieri-xi-legislatura>. Per i risultati relativi alle elezioni regionali del 2014, si rinvia al seguente link: <https://www.consiglio.regione.abruzzo.it/node/145960>.

³³ Nel 2014, in Sardegna sono state elette 4 donne su 60 consiglieri. La normativa di riferimento vigente *ratione temporis*, tuttavia, stabiliva soltanto che in ciascuna lista circoscrizionale – a pena di esclusione – ciascuno dei due sessi non potesse essere rappresentato in misura superiore ai 2/3 dei candidati, e non era previsto il meccanismo della doppia preferenza di genere (cfr. art. 4, legge regionale statutaria n. 1 del 2013). Con l'inserimento di siffatto meccanismo attraverso la modifica della legge elettorale (avvenuta con legge regionale statutaria n. 1 del 20 marzo 2018), a seguito delle consultazioni regionali del 24 febbraio 2019 sono state elette 8 donne su 60 consiglieri e, quindi, soltanto 4 in più rispetto alla precedente tornata elettorale. Per un commento, in termini critici, del rendimento della formula paritaria introdotta nel contesto regionale in analisi, cfr. le riflessioni di S. CECCHINI, *La democrazia paritaria e le elezioni regionali in Sardegna del 24 febbraio 2019*, in www.forumcostituzionale.it, 31 marzo 2019.

³⁴ Come rilevato in precedenza (cfr. nt. 17), la precedente legge elettorale regionale della Basilicata non prevedeva alcuna misura in termini di riequilibrio della rappresentanza e, di conseguenza, non era presente nessuna donna negli organi elettivi regionali. Tuttavia, anche a seguito della modifica dell'impianto legislativo di riferimento (attraverso l'inserimento delle quote di lista e della doppia preferenza di genere con l. reg. n. 20 del 20 agosto 2018) i risultati sono stati piuttosto deludenti, atteso che l'esito delle elezioni del 24 marzo 2019 ha registrato soltanto l'elezione di una donna nella compagine consiliare regionale.

dalla stessa sul territorio ed in grado, pertanto, di apportare agli stessi un significativo “valore aggiunto” – in termini di preferenze – all’esito della competizione elettorale.

Tuttavia, nell’ipotesi (ricorrente) in cui i singoli *leader* decidano di utilizzare la medesima strategia servendosi dei consensi di più candidate al fine di aumentare le proprie *chance* di vittoria, accadrà che le preferenze verranno distribuite su tutte le personalità femminili che hanno partecipato all’“accordo” elettorale, con l’inevitabile conseguenza che i *leader* avranno ottenuto il “valore aggiunto” sotteso agli accordi effettuati mentre le singole candidate, nella maggior parte dei casi, non riescono a conseguire un numero di voti necessario a conseguire il seggio.

In siffatto scenario, emergono altresì consistenti perplessità in relazione alle cariche affidate alle donne elette, assai di rado impegnate in attività di spiccato rilievo organizzativo, come dimostra il ricorrente disequilibrio di genere degli assessorati all’interno delle Giunte³⁵, che vede la maggior parte degli attori maschili ricoprire i principali assessorati, mentre alle donne vengono affidate funzioni di secondaria importanza³⁶.

³⁵ S. LEONE, *Sulla conformazione delle Giunte degli Enti locali al canone delle pari opportunità: alcune riflessioni alla luce delle innovazioni legislative e della giurisprudenza più recente*, p. 13, disponibile on-line al seguente indirizzo: <http://www.forumcostituzionale.it/wordpress/wp-content/uploads/2015/01/leone.pdf>.

³⁶ Ne è un esempio la recente formazione della Giunta regionale lombarda, composta da 16 componenti di cui soltanto 5 sono donne, delle quali la maggior parte esercita funzioni senza portafoglio. Una decisione che non è passata inosservata, in particolare a causa del numero esiguo di donne scelte per la composizione dell’organo. Per tale ordine di motivi, il provvedimento di nomina della Giunta è stato impugnato con ricorso dalle Associazioni “Articolo 51 – Laboratorio di democrazia paritaria” e “DonneInQuota”, le cui censure tuttavia non sono state accolte dal giudice amministrativo. Con sent. n. 731 del 2 aprile 2019, infatti, il T.A.R. Milano – pur riconoscendo che l’ampiezza della discrezionalità del Presidente relativa all’individuazione dei componenti dell’esecutivo regionale dovesse essere «temperata» dalla necessità di assicurare il rispetto dei principi paritari desumibili dagli artt. 51 e 117 della Carta – ha sottolineato la natura «elastica e programmatica» di siffatto vincolo. Sulla scia di tali premesse, a parere dei giudici le scelte relative all’esecutivo regionale sono state pienamente aderenti ai canoni di ragionevolezza e proporzionalità, atteso che la percentuale delle componenti femminili in Giunta ha raggiunto un valore «apprezzabile» (pari al 30%), e che la «qualità delle funzioni e delle deleghe affidati alle donne» involgesse «profili assai rilevanti e socialmente delicati (formazione e lavoro, infrastrutture e opere pubbliche, politiche per la famiglia e pari opportunità, sport e giovani, turismo e moda)», determinandosi così un pieno equilibrio tra «dato quantitativo e qualitativo». Si ricorda che già nel 2010 le Associazioni di cui sopra avevano proposto ricorso al T.A.R. Lombardia avverso il provvedimento di nomina della Giunta presieduta da Roberto Formigoni, composta da 15 uomini e una sola donna. Il giudizio è proseguito innanzi al Consiglio di Stato che, con sent. n. 3670 del 21 giugno 2012, ha dichiarato illegittima la Giunta nominata *ratione temporis* per violazione dell’art. 11, comma 3 dello Statuto lombardo, che impone alla Regione «una specifica “azione positiva per obiettivo legale”, intesa come misura volta al perseguimento di uno specifico risultato (nel caso di “riequilibrio”) conformato ad un interesse considerato dalla legge nonché da fonti superiori di cui essa risulti espressione attuativa (nella specie: uguaglianza, o sostanziale approssimazione ad essa, di uomini e donne nelle posizioni di Governo regionale)». Per il Supremo Consesso, pertanto, la violazione di tale vincolo «[...] determina l’illegittimità della o delle nomine, [...] atteso che la nomina di un solo assessore di genere femminile contrasta con il vincolo di attuare la suddetta azione positiva per assicurare il rispetto del principio di una equilibrata presenza di donne e uomini nei componenti della Giunta; equilibrata presenza che non può certo esser assicurata dalla presenza di un solo assessore donna». In argomento, cfr. M. D’AMICO, *La rappresentanza di genere nelle Istituzioni. Strumenti di riequilibrio*, relazione presentata il 30 marzo 2017 a Roma presso la Corte di Cassazione nell’ambito dell’Iniziativa promossa dalla Struttura di Formazione decentrata

Il rilievo non è sfuggito al giudice amministrativo il quale, attraverso una stratificazione di pronunce tese sia a dichiarare illegittime Giunte “monogenere”³⁷, sia ad attribuire rilevanza ai ruoli ed alle funzioni assegnate al genere sottorappresentato, ha evidenziato come «il parametro dell’equilibrio di genere *non* [sia] *riconducibile soltanto al dato numerico* e assume connotati sostanziali che possono rimandare alla *rilevanza dei ruoli e delle funzioni*, implicando un apprezzamento di carattere sostanziale analogo a quello tipico delle

della Corte di cassazione, in collaborazione con l’Associazione Donne Magistrato Italiane, disponibile on-line al seguente indirizzo:

http://www.cortedicassazione.it/cassazione-resources/resources/cms/documents/30_MARZO_2017_RELAZIONI_D_AMICO.pdf.

³⁷ Profili di rimarchevole interesse, ai fini della presente indagine, sono emersi dalla vicenda legata all’indomani delle elezioni regionali del 2010 in Campania (che ha registrato la vittoria del centrodestra), ove il T.A.R. Napoli ha accolto il ricorso presentato da una cittadina casertana (munita dei requisiti per la nomina ad assessore regionale) avverso il decreto n. 106 del 19 maggio 2010 di nomina della Giunta regionale, quest’ultima composta da 11 uomini ed una sola donna. A parere del g.a., infatti, l’evidente disequilibrio di genere relativo alla composizione della stessa costituiva una violazione dell’art. 46, comma 3 dello Statuto regionale, laddove è previsto che «il Presidente della Giunta regionale [...] nomina, nel pieno rispetto del principio di una equilibrata presenza di donne ed uomini, i componenti la Giunta [...]». Secondo il T.A.R., pertanto, siffatta formulazione – costituendo un «precetto immediato e diretto» e non una «norma programmatica» – era tesa ad attribuire «effettività ad un principio di eguaglianza altrimenti solo astrattamente sancito», configurandosi pertanto come una «azione positiva di riequilibrio in ambito politico» (cfr. T.A.R. Campania, Napoli, sez. I, 7 aprile 2011, n. 1985). In aderenza alle considerazioni espresse dal giudice di prime cure, il Consiglio di Stato ha respinto l’appello proposto dalla Regione Campania avverso la suindicata decisione, rilevando come la formulazione della norma statutaria costituisse un «vincolo, sia pur elastico, ad un determinato potere spettante al Presidente della Regione», e che il rispetto della «equilibrata» rappresentanza di genere negli organi elettivi fungeva da limite alla «pur ampia discrezionalità presidenziale» nelle designazioni assessorili (cfr. Cons. St., sez. V, 27 luglio 2011, n. 4502, corsivo aggiunto). Il giudizio è proseguito innanzi alla Corte costituzionale, avendo l’Amministrazione soccombente sollevato ricorso per conflitto di attribuzione nei confronti del Presidente del Consiglio dei ministri, per violazione dell’art. 122, comma 5 Cost. La Regione, infatti, muovendo dall’assunto relativo all’esistenza di spazi riservati alla scelta politica – come tali, pertanto, sottratti al sindacato giurisdizionale – contestava la competenza dello Stato (e conseguentemente dei suoi organi giurisdizionali) ad annullare il decreto presidenziale di nomina dei componenti della Giunta. La Consulta ha dichiarato inammissibile il ricorso, rilevando che la discrezionalità politica dovesse attenersi ai canoni di legalità predeterminati dal legislatore, il cui rispetto è elevato a «requisito di legittimità e di validità dell’atto, sindacabile nelle sedi appropriate», condividendo pertanto quanto stabilito in precedenza dai giudici amministrativi (Corte cost., 5 aprile 2012, n. 81, punto 4.2 Cons. dir.). Partendo da siffatte premesse, i Giudici hanno altresì riconosciuto natura precettiva alle norme paritarie contenute nello Statuto regionale campano, rilevando che l’imposizione del vincolo di genere nell’individuazione dei componenti dell’esecutivo regionale costituisse, di per sé, una delimitazione allo «spazio di azione» del Presidente della Giunta nell’esercizio del suo potere politico, in armonia con quanto stabilito dagli artt. 51, comma 1 e 117, comma 7 Cost., così definitivamente demolendo il costruito argomentativo edificato da parte ricorrente, teso a dimostrare la natura meramente «programmatica» e non «immediatamente vincolante» delle norme contenute nello Statuto. Per un commento, si v. C. SALAZAR, *Norme statutarie in materia di pari opportunità e il conflitto tra Stato e Regioni*, in *Quad. cost.*, n. 1/2012, pp. 118 ss.; F. BILANCIA, *Ancora sull’“atto politico” e sulla sua pretesa insindacabilità giurisdizionale. Una categoria tradizionale al tramonto?*, in *Rivista AIC*, n. 4/2012; R. DICKMANN, *L’atto politico questo sconosciuto*, in *www.forumcostituzionale.it*, n. 10/2012; M.G. RODOMONTE, *Equilibrio di genere, atti politici e stato di diritto nella recente sentenza n. 81 del 2012 sulla equilibrata presenza di uomini e di donne nella Giunta della Regione Campania*, in *www.federalismi.it*, n. 12/2012, p. 10; A. APOSTOLI, *La parità di genere nel campo “minato” della rappresentanza politica*, in *Rivista AIC*, n. 4/2016, pp. 23 ss.; M. D’AMICO, *La lunga strada della parità fra fatti, norme e principi giurisprudenziali*, in *Rivista AIC*, n. 3/2013, p. 7 e F. COVINO, *La natura prescrittiva del principio del riequilibrio dei sessi nella rappresentanza politica*, in *Rivista AIC*, n. 3/2012, pp. 3 ss.

scelte amministrative, anche di spiccata caratterizzazione politica»³⁸, e che nei provvedimenti di nomina della Giunta perde consistenza il rilievo secondo il quale debba essere privilegiato «il dato politico rispetto a quello tecnico»³⁹.

Dal punto di vista sostanziale, quindi, se il legislatore ed i giudici amministrativi hanno cercato di garantire almeno una *equilibrata* presenza di genere negli organi elettivi⁴⁰, allo stato attuale, tuttavia, si è ancora ben lontani dall'assicurare un effettivo e *paritario* coinvolgimento delle donne nella vita politica, atteso che l'inarrestabile ascesa del fenomeno della personalizzazione partitica ha delineato procedure poco trasparenti e partecipate in relazione alla selezione del personale politico⁴¹, determinando inevitabili esiti di restrizione del «metodo democratico» che (dovrebbe) caratterizzare l'azione politica dei partiti ai sensi

³⁸ Cfr. *in terminis* T.A.R. Lazio, Roma, sez. II, 25 luglio 2011, n. 6673 (corsivo aggiunto).

³⁹ T.A.R. Campania, Napoli, sez. I, 10 marzo 2011, n. 1427 e n. 12668 del 7 giugno 2010.

⁴⁰ A parte qualche isolata pronuncia di segno opposto: cfr., ad esempio, T.A.R. Veneto, Venezia, sez. I, ord. n. 1038 del 19 novembre 2009, ove i giudici hanno rilevato che le disposizioni statutarie in tema di parità di genere hanno «natura eminentemente programmatica, nel senso di porre un obiettivo da raggiungere e non anche natura precettiva, con obbligo di immediato raggiungimento dell'obiettivo della parità numerica». Del tutto inaspettata e curiosa è stata, inoltre, la decisione del T.A.R. Lombardia, che ha dichiarato legittima la composizione della Giunta nominata dal Presidente della Regione all'esito delle elezioni del 2010, composta da 15 uomini ed una sola donna, in palese violazione dell'art. 11 dello Statuto regionale, secondo il quale la Regione «riconosce, valorizza e garantisce le pari opportunità tra uomini e donne in ogni campo, adottando programmi, leggi, azioni positive e iniziative atte a garantire e promuovere la democrazia paritaria nella vita sociale, culturale, economica e politica». Il riferimento esplicito al concetto di «democrazia paritaria» e l'inserimento di siffatta norma nel Titolo I relativo ai «Principi generali», rende di palmare evidenza come l'obiettivo del rispetto della parità di genere sia stato una delle priorità del legislatore lombardo: per tale ordine di motivi, appare irragionevole che i giudici di primo grado abbiano rigettato un ricorso proposto avverso un decreto di nomina lesivo del vincolo imposto dallo Statuto, stabilendo che «[...] in considerazione dello stadio in cui versa attualmente il processo di promozione dell'effettiva democrazia paritaria tra uomini e donne nell'accesso agli uffici pubblici ed alla luce del quadro normativo allo stato vigente, non [può] pervenirsi a una dichiarazione di illegittimità della formazione della Giunta regionale siccome composta da un solo assessore di sesso femminile. [...] Nella consapevolezza che il processo di promozione dell'equilibrio tra i sessi nella rappresentanza politica è, allo stato, solo appena avviato, il ricorso deve essere respinto» (cfr. T.A.R. Lombardia, Milano, sez. I, 4 febbraio 2011, n. 354, successivamente riformata dalla decisione del Consiglio di Stato, sez. V, 21 giugno 2012, n. 3670, citata alla nt. 36 del presente lavoro). Siffatto caso, tuttavia, non risulta affatto isolato: si v., ad esempio, T.A.R. Puglia, ord. 18 novembre 2009, n. 859, che ha ritenuto legittima la Giunta nominata dal Presidente della Provincia ove compariva soltanto una donna, stabilendo che «la previsione dell'art. 48 dello Statuto provinciale [...] si limita ad assicurare la presenza di assessori di entrambi i sessi all'interno della Giunta, senza peraltro prevedere particolari quote determinate sotto l'aspetto quantitativo; si tratta, quindi di una disposizione che approccia la problematica solo sotto il profilo qualitativo e non sotto il diverso aspetto della previsione di precise quote proporzionali di assessori di sesso maschile e femminile» (corsivo aggiunto). Per un approfondimento, cfr. per tutti M. D'AMICO, *La lunga strada della parità fra fatti, norme e principi giurisprudenziali*, cit., pp. 3 ss.

⁴¹ A. DEFFENU, *Il principio di pari opportunità di genere nelle istituzioni politiche*, cit., p. 184. Per una critica sulle concrete modalità di organizzazione e di strutturazione della competizione politica poste in essere dai partiti, di fatto «costruite e modellate nel tempo "a misura d'uomo"», si v. L. LORELLO, *Quote rosa e parità tra i sessi: la storia di un lungo cammino*, in *Osservatorio AIC*, n. 2/2017, spec. p. 19.

dell'art. 49 Cost. E una cui piena realizzazione potrebbe rivelare un'incidenza decisiva anche sulla prospettiva di effettivo riequilibrio di genere⁴².

4. Riflessioni conclusive

I profili problematici evidenziati nella presente analisi riflettono l'assenza di una compiuta edificazione di un solido assetto democratico interno ai partiti, avvolti da una «spirale leaderistica»⁴³ che ha condotto a processi decisionali conformati in piena aderenza alla volontà espressa da *leadership* individuali, con esiti destabilizzanti per il circuito democratico-rappresentativo⁴⁴.

⁴² Sul versante nazionale, invece, lo scenario appare connotato da minori criticità: nonostante non siano mancati diffusi tentativi di compressione del rendimento dei meccanismi paritari introdotti attraverso l'art. 2, comma 3, lett. c) della l. n. 165 del 2017 (il riferimento è alla strategica distribuzione delle *chance* di vittoria effettuata dai *leader* delle varie forze politiche in competizione, attraverso la collocazione della maggior parte delle candidate nei collegi cd. "a sconfitta sicura"; nonché la "sterilizzazione" del sistema delle "pluricandidature" attraverso la regola dell'ordine alternato di genere previsto per i collegi plurinominali, poiché laddove v'è stata la vittoria della medesima candidata in più collegi, è subentrato nella sua posizione il candidato uomo collocato secondo nella lista), la percentuale femminile eletta (sia alla Camera che al Senato) ha registrato un valore pari al 34%, superando pertanto di gran lunga le percentuali registrate all'esito delle precedenti consultazioni. Si ricorda, infatti, che nella XIII e XIV legislatura la percentuale femminile eletta nelle assemblee rappresentative si aggirava intorno al 10%, registrando un lieve incremento nella XV e nella XVI legislatura (rispettivamente pari al 17% ed al 20%). Soltanto a partire dalla XVII legislatura si è consolidata, invece, una radicale inversione di tendenza, atteso che le elezioni politiche del 2013 hanno decretato l'elezione di 206 deputate e 96 senatrici raggiungendo quindi, in termini percentuali, il 30,1% (cfr. 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). In tale occasione, un significativo contributo sembra essere stato apportato in larga misura dal Partito Democratico, rappresentato da 111 senatori (di cui 43 donne) e 297 deputati (187 uomini e 110 donne). Il rilievo consente di dimostrare come, sul versante nazionale, vi sia stato un (seppur graduale e parziale) accoglimento – in termini di adeguamento spontaneo – dei principi paritari sanciti dalla Carta da parte di alcune strutture partitiche, a differenza di quanto invece è accaduto sul versante substatale, ove la forte autonomia gestionale degli organi di vertice dei partiti «personali» regionali ha reso i processi decisionali «impermeabili» da politiche volte a garantire il riequilibrio della rappresentanza (forse nel timore che il rispetto delle stesse potesse «destabilizzare» l'impianto organizzativo predisposto dal *leader* regionale), conducendo pertanto verso modalità di gestione delle candidature femminili legato a logiche tutt'altro che paritarie. Per un commento sulla formula paritaria introdotta dalla legge n. 165/2017, si v. F. SGRÒ, *Prime considerazioni sulla legge n. 165 del 2017: questioni nodali e specificità del nuovo sistema elettorale italiano*, in *Osservatorio AIC*, n. 3/2017; S. GARDINI, *Equilibri di genere negli organi di rappresentanza politica*, in *Diritto e processo amministrativo*, fasc. 1/2017, pp. 551 ss.; A. PITINO, *La rappresentanza di genere nella legge n. 165 del 2017: profili di dubbia legittimità costituzionale, a prima lettura*, in *Quad. cost.*, n. 1/2018; L. TAGLIERI, *Parità di genere e prima applicazione della legge n. 165/2017. Le "quote rosa" e il percorso verso la parità di genere nel sistema elettorale*, www.dirittifondamentali.it, fasc. 1/2018; E.A. IMPARATO, *La rappresentanza di genere tra sistemi elettorali, giurisprudenza costituzionale e modelli socio-culturali di "effettiva uguaglianza"*, in *Rivista AIC*, n. 2/2018; P. SCARLATTI, *La declinazione del principio di parità di genere nel sistema elettorale politico nazionale alla luce della legge 3 novembre 2017, n. 165*, in *Nomos. Le attualità del diritto*, n. 2/2018. Sul rendimento effettivo della formula, e in particolare sulle scelte compiute dai partiti in relazione alle politiche del 2018, sia consentito il rinvio a V. FOGLIAME, *La parità di genere nella legge elettorale e il ruolo dei partiti politici*, in *Osservatorio AIC*, n. 3/2018. Per quel che concerne, invece, il rapporto tra «partito personale nazionale» e «partito personale regionale», si rinvia agli studi segnalati alla nt. 22 del presente lavoro.

⁴³ C. DE FIORES, *Dai partiti democratici di massa ai partiti post-democratici del leader*, cit., p. 242.

⁴⁴ G. PASQUINO, *La leadership della rottamazione*, in *Il Mulino*, fasc. 2/2015, p. 257; F. SCUTO, *La democrazia interna dei partiti: profili costituzionali di una transizione*, Torino, 2017, p. 210.

Ponendosi in tensione con qualsivoglia limitazione della forza espansiva della propria *leadership*⁴⁵, il “partito personale” ha sviluppato una profonda resistenza al rispetto delle politiche legislative di stampo paritario, nel timore che queste ultime potessero esercitare una pressione “centripeta” sul dominio decisionale del *leader*, che tende ad esprimersi soprattutto attraverso la monopolizzazione delle scelte relative alla selezione del ceto politico⁴⁶.

È in tale quadro che hanno trovato campo le strategie evidenziate in precedenza, che hanno determinato una restrizione degli spazi politico-partecipativi a danno del genere femminile comprimendo, di conseguenza, il significato stesso dell’art. 49 Cost. Se è vero, infatti, che il diritto predicato dall’espressione «metodo democratico» costituisce la «premessa concettuale» per favorire una «partecipazione politica egualitaria»⁴⁷, la vistosa marginalizzazione delle donne nelle sedi rappresentative costituisce una problematica che riflette l’esigenza di una regolamentazione legislativa della vita interna dei partiti, con particolare riferimento alle attività che incidono sulla selezione della classe politica.

Impresa sicuramente non facile, poiché si tratta di una operazione che tenderebbe, anzitutto, a demolire l’ideologia di cui il partito personale è sostanza, ossia l’efficienza e l’affidabilità dell’azione monocratica⁴⁸.

Il «virus» della personalizzazione – che ha contagiato il sistema partitico «in ogni sua fibra politica»⁴⁹ – ha favorito l’ascesa di *leadership* carismatiche che hanno eroso il binomio *membership*-partecipazione, favorendo la progressiva emersione di apparati caratterizzati da una gestione del potere unidimensionale e asimmetrica, coalizzata nelle mani di singoli attori percepiti come legittimati⁵⁰.

Questi “attori dominanti” si servono di “comparse” che hanno il dovere di convergere verso il centro, in posizione «recessiva» rispetto ad essi, e definiscono le dinamiche interne ed organizzative del proprio partito, compresa l’attività di selezione del personale politico, che avviene secondo parametri di «stretta contiguità e di fidelizzazione dei candidati al *leader*»⁵¹. Ed è proprio in tale «terreno pietroso e fangoso»

⁴⁵ S. STAIANO, *Costituzione italiana: art. 5*, cit., p. 122.

⁴⁶ M. CALISE, *La democrazia del leader*, Roma-Bari, 2016, p. 14.

⁴⁷ G. FERRARA, *Il governo di coalizione*, cit., p. 18 e 36. Secondo l’A., il termine “concorso” di cui all’art. 49 Cost. «individua una realtà ed un’esigenza paritaria: la paritarietà delle forme singole della partecipazione, la garanzia per queste, in tutte le vicende che accompagnano e configurano la determinazione della politica nazionale, di una posizione imm modificabile che è la posizione paritaria di partenza [...]».

⁴⁸ S. STAIANO, *Costituzione italiana: art. 5*, cit., p. 117.

⁴⁹ M. CALISE, *Che ne sarà dei partiti*, Il Mulino, fasc. 3/2012, p. 419.

⁵⁰ L. M. FASANO, *Le primarie: un bilancio politico*, Il Mulino, fasc. 1/2016, pp. 38 ss.; M. REGALIA, *La leadership: concetto, concezioni e rappresentazioni*, in *Riv. it. scienza pol.*, fasc. 3/2012, p. 392: «[...] Poiché il leader viene identificato come colui che è in grado di modificare le azioni di altri, la leadership è spesso associata al concetto di “*followership*” e ad un agglomerato di relazioni interpersonali non necessariamente strutturate in maniera gerarchica. Secondo questa descrizione, il detentore di una carica di potere non sarà considerato il leader esclusivamente in base alla sua posizione, ma solo se *accettato* come tale dai suoi subordinati» (corsivo non testuale).

⁵¹ Così come rilevato da S. STAIANO, *L’incertezza (anche) delle regole dell’incarico*, in www.federalismi.it, n. 4/2018, p. 8; ID., *Costituzione italiana: art. 5*, cit., p. 120.

della moderna struttura partitica che, troppo spesso, le candidate inciampino in assetti prestabiliti e delineati dai *leader*⁵², i quali si sono impegnati a tradurre le formule paritarie regionali in un meccanismo di cooptazione delle donne soltanto per radicare maggiormente i propri rapporti di dominio all'interno del contesto di riferimento, piuttosto che favorire un processo partecipativo effettivamente paritario.

Osservare il fenomeno della personalizzazione partitica sotto la lente della partecipazione consente di evidenziare i rischi determinati dalla cd. «democrazia del leader»⁵³, caratterizzata da una gestione organizzativa di stampo monocratico che non consente «alcuna definizione degli spazi di partecipazione dei suoi affiliati»⁵⁴, con inevitabili ricadute sulla stabilità interna del partito nel lungo periodo.

Difatti, per sua stessa natura, il fenomeno della *leadership* è destinato ad avere una durata occasionale⁵⁵, considerate le condizioni nelle quali lo stesso matura: adesione incondizionata all'attività ed alla linea programmatica definita dal *leader* (che ne determina il mantenimento del consenso); acquisizione di una significativa dose di legittimazione esterna (ottenuta con la complicità dei *media*, dominando tutte le forme di comunicazione attraverso una vera e propria strategia di *self-marketing*, soprattutto in periodo di competizioni elettorali)⁵⁶.

La combinazione di siffatti elementi – che conducono a delineare la struttura «relazionale»⁵⁷ della *leadership* – determina tuttavia un indebolimento della stessa per «sovraesposizione», a causa delle crescenti difficoltà in relazione al controllo, da parte del *leader*, di un sistema-partito «fattosi complesso in ragione dell'ampiezza del consenso ottenuto»⁵⁸: difatti, la «pervasiva mediatizzazione della politica» (identificata in dottrina quale «fattore M») tende ad esporre il *leader* alla mutevole «spirale delle aspettative» dei propri elettori, rendendo pertanto il circuito di legittimazione dello stesso estremamente vulnerabile e «costantemente sull'orlo di una crisi di nervi»⁵⁹.

⁵² Sembra utile, in argomento, segnalare il particolare caso di una candidata (dal curriculum politico graniticamente consolidato) che, nelle consultazioni elettorali del 2010 in Campania, è stata eletta con più di quindicimila preferenze; mentre alle successive regionali del 2015 la stessa ha registrato poco più di tremila preferenze (forse perché non più sostenuta dal proprio partito), nonostante abbia in più occasioni manifestato un consenso elettorale di rimarchevole rilievo, anche in relazione alle elezioni europee in Italia. Il riferimento è ad Alessandra Mussolini, che ha registrato 15.494 preferenze nel 2010 (candidata nel partito «Popolo della Libertà»); mentre nel 2015 ha raccolto soltanto 3.647 preferenze (capolista nel partito «Forza Italia»).

⁵³ L'espressione è ripresa da M. CALISE, *La democrazia del leader*, cit.

⁵⁴ F. MUSELLA, *L'articolo 49 e la personalizzazione dei partiti politici*, cit., p. 71.

⁵⁵ C. DE FIORES, *Dai partiti democratici di massa ai partiti post-democratici del leader*, cit., p. 220.

⁵⁶ M. BARISIONE, *L'immagine del leader: quanto conta per gli elettori?*, Bologna, 2006 e C. DE FIORES, *Dai partiti democratici di massa ai partiti post-democratici del leader*, cit., p. 243. Sulla «sinergia» tra media e leader, sorretta dal dominio di quest'ultimo sui circuiti di comunicazione attraverso un carisma che riesce a «bucare lo schermo», ispirando nell'elettorato un «sentimento di fiducia, talora di entusiasmo e – a fasi alterne – di approvazione delle politiche che propone» cfr. M. CALISE, *La democrazia del leader*, cit., pp. 18 ss.

⁵⁷ M. REGALIA, *La leadership: concetto, concezioni e rappresentazioni*, *ibid.*

⁵⁸ S. STAIANO, *La rappresentanza*, in *Rivista AIC*, n. 3/2017, p. 16.

⁵⁹ M. CALISE, *La democrazia del leader*, Il Mulino, fasc. 2/2015, p. 211.

In siffatto scenario, l'incapacità di soddisfare il livello di aspettative dell'elettorato rende il *leader* destinatario di un significativo processo di «falcidiazione» mediatica, che trova un «alleato naturale» nelle iniziative della magistratura (anch'esse ricomprese nel citato “fattore M”), operando in «simbiosi» nel comune obiettivo di demolizione della forza espansiva delle *leadership* personalizzate⁶⁰.

Un «cortocircuito tra forza e debolezza» che conduce, pertanto, a meditare sulla opportunità relativa all'introduzione di una «camicia di forza» legislativa tesa ad arrestare il potere personale che dilaga nel contesto partitico, considerato che il ferreo centralismo decisionale del *leader* si traduce in procedure tutt'altro che democratiche, promuovendo l'ascesa politica delle sole personalità che appartengono alla rete fiduciaria di quest'ultimo, piuttosto che favorire una effettiva partecipazione paritaria alla vita politica⁶¹.

Atteso che, nei suoi connotati di fondo, il “partito personale” non tende a muoversi sul terreno di una effettiva «razionalizzazione normativa di forme di partecipazione politica e di rappresentanza che non controlli in via diretta», l'adesione ad una “formalizzazione” delle dinamiche relative al funzionamento del circuito rappresentativo condurrebbe ad arginare il pericolo di uno «svuotamento» del compito attribuito dalla stessa Costituzione ai partiti, considerato che il termine «concorso» di cui all'art. 49 Cost. individua forme di partecipazione di stampo paritario, che mai potranno essere assicurate qualora i processi decisionali avvengano in assenza di «metodo democratico»⁶².

E poiché l'azione di ciascun partito si riflette nella «tensione ad estendere la propria capacità rappresentativa»⁶³, l'introduzione di una disciplina legislativa in grado di orientare, in direzione democratica (e paritaria) l'azione politica degli stessi costituirebbe un primo passo verso la compiuta realizzazione del concetto di rappresentanza di genere, finora ampiamente inesplorato dalle strutture partitiche.

⁶⁰ Sul punto, cfr. M. CALISE, *La democrazia del leader*, Roma-Bari, 2016, p. 140: «Sempre più in futuro, al posto di parlamento e partiti, sarà il fattore M a dettar legge», ponendosi come principale «contraltare corporativo al leader». Sul punto, cfr. altresì S. STAIANO, *La rappresentanza*, cit., pp. 13 ss.; ID., *Costituzione italiana: art. 5*, cit., p. 122; G. FERRAIUOLO, *Per un diverso Stato. Dinamiche territoriali della rappresentanza partitica in Italia e Spagna*, in S. STAIANO (a cura di), *Nella rete dei partiti*, cit., p. 200; C. DE FIORES, *Dai partiti democratici di massa ai partiti post-democratici del leader*, cit., p. 242.

⁶¹ M. CALISE, *La democrazia del leader*, op.ult.cit., p. 140; ID., *Che ne sarà dei partiti*, cit., p. 420.

⁶² Cfr. S. STAIANO, *La rappresentanza*, cit., p. 19; M. GORLANI, *La “tardiva” attuazione legislativa dell'art. 49 Cost. nell'eclissi della funzione di rappresentanza dei partiti politici*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, n. 1/2016, p. 9; G. CERRINA FERONI, *Democrazia dei partiti e pari opportunità. Una rassegna comparata*, in S. MERLINI (a cura di), *La democrazia dei partiti e la democrazia nei partiti*, Firenze, 2009, p. 209.

⁶³ G. FERRARA, *Il governo di coalizione*, cit., p. 36.