

Legge elettorale e parità di genere: un matrimonio difficile*

di *Fulvia Abbondante*¹

SOMMARIO: 1. La rappresentanza di genere nel dibattito giuspubblicistico italiano 1.1 I modelli di legislazione elettorale regionale 2. Le leggi elettorali nazionali e rappresentanza di genere tra buoni propositi e strategie elusive 3. La democrazia interna ai partiti come possibile rimedio al riequilibrio di genere nella rappresentanza politica.

1. La tematica della democrazia paritaria fa capolino ciclicamente nel dibattito italiano se non altro perché al sostanziale progresso nelle condizioni di vita e nell’acquisizione di sempre più ampi margini di godimento di diritti civili (grazie alle battaglie del movimento femminista degli anni de secolo scorso ha prodotto un superamento di molti paradigmi patriarcali ancora vivi nelle società occidentali) – non è corrisposto simmetricamente un significativo e costante incremento della presenza femminile nelle assemblee elettive.

Le ragioni di questa evidente disparità sono state attribuite, in origine, a una concezione della cittadinanza e conseguentemente della rappresentanza nate in un contesto storico – sociale, quale quello ottocentesco, dove la prima era concepita come escludente in quanto definita in termini di appartenenza nazionale, territorialmente delimitata e legata a una concezione “maschile“ della medesima cui peraltro si associa una

* Il presente lavoro, riveduto e ampliato, è destinato alla pubblicazione nel volume – a cura di Giovanna De Minico e Gennaro Ferraiuolo (Napoli, 2018) – che raccoglie gli atti del convegno di studi sul tema “Legge elettorale e dinamiche della forma di governo”, tenutosi il 13 aprile 2018 presso il Dipartimento di Giurisprudenza dell’Università di Napoli Federico II.

¹ Ricercatore confermato in Istituzioni di diritto pubblico, Università degli Studi di Napoli, Federico II.

definizione di rappresentanza apparentemente universale ma che in realtà ricalca i medesimi presupposti che determinano cittadinanza².

Quest'ultima in chiave democratica, di contro, non ammette discriminazioni fondate sul sesso così come una piena ed effettiva rappresentanza - che solo surrettiziamente è considerata 'neutra'- si compone degli apporti che tutti i consociati possono dare alla vita pubblica e che inevitabilmente mutano in relazione al genere di appartenenza³.

L'insufficiente⁴ presenza, in termini numerici, delle donne nelle assemblee elettive diviene quindi simbolo di una democrazia monca conseguenza dell'inattuazione del principio di eguaglianza sostanziale sancita, espressamente nella Carta costituzionale.

Le rivendicazioni della parità elaborate da altre discipline incrociano il discorso giuridico in ordine agli strumenti di riequilibrio⁵ funzionali al raggiungimento di una democrazia paritaria.

Tali congegni possono determinare l'assegnazione di una quantità di beni in gioco a un numero predeterminato di soggetti considerati svantaggiati (evidentemente più efficaci i in grado di realizzare effettivamente l'eguaglianza sostanziale) oppure meccanismi in grado di assicurare un'eguaglianza nei punti di partenza.

Quello che emerge in Italia, sin dalla prima fase del dibattito sull'individuazione dei trattamenti preferenziali da adottare per realizzare la rappresentanza di genere è l'incompatibilità di misure incentivanti che incidano sul risultato elettorale.

² Per una disamina recente e approfondita del dibattito giusfilosofico su tale questione si v. T. Casadei, *Diritto e (dis)parità*, Roma, Aracne, 2017, pp.33-102.

³ Così A. Falcone, *Partecipazione politica e riequilibrio di genere nelle assemblee elettive e negli organi di governo: legislazione e giurisprudenza costituzionale nell'ordinamento italiano*, in *Rivistaaic.it*, 1, 2016, p. 2 nonché In tal senso: M. D'Amico, *I diritti contesi*, Franco Angeli, Milano, 2008, p. 108.

⁴ Come osserva opportunamente A. Del Re, *Cittadinanza politica e questioni di genere*, in P. Fantozzi (a cura di), *Potere politico e globalizzazione*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2004, il termine sotto – rappresentazione non appare corretto. Le donne infatti, attraverso il diritto di voto, sono in grado di essere rappresentate non sono invece riuscite a esercitare il loro diritto a essere rappresentanti. Sul punto in part. p.59.

⁵ Un'analisi approfondita e ricchissima sul tema è contenuta in A. D'Aloia, *Eguaglianza sostanziale e diritto diseguale: contributo allo studio delle azioni positive nella prospettiva costituzionale*, Padova, Cedam, 2002.

Questa impostazione è l'asse portante della sentenza della Corte Costituzionale 422/1995 che boccia la prima normativa italiana tesa a colmare l'inadeguata presenza femminile nelle assemblee rappresentative. Le norme impugnate e dichiarate illegittime dalla Consulta prevedevano l'obbligo di alternanza tra uomini e donne nella lista bloccata per il recupero proporzionale dei voti alle elezioni per la Camera dei deputati mentre, per le elezioni regionali e comunali, si stabiliva che nelle liste i candidati dello stesso sesso non potevano essere inseriti in misura superiore ai due terzi⁶. Per quanto i meccanismi promozionali fossero diversi quanto agli effetti i giudici costituzionali affermano che, in materia elettorale, può trovare applicazione soltanto il principio di eguaglianza inteso in senso formale (artt. 3, comma 1, e 51, comma 1, Cost.) e che qualsiasi disposizione tendente a introdurre riferimenti "al sesso" dei rappresentanti, anche se formulata in modo neutro era da ritenersi illegittima. Inoltre per la Corte l'inscindibile nesso fra rappresentanza politica e cittadinanza determina che l'esercizio di tutti i diritti politici, civili e sociali sono attribuiti al popolo, nel suo indifferenziato complesso, e che pertanto l'idea di cittadinanza finisse per essere elemento unificante delle diversità esistenti, fra cui la più evidente è quella sessuale. Pur ammettendo che per un lungo arco di tempo larghe fasce di soggetti sono state escluse dal pieno godimento dei diritti di cittadinanza, eventuali soluzioni tese a porre rimedio a tali vicende storiche non potevano giungere fino alla previsione di una deroga assoluta e generica al principio di eguaglianza formale. La rappresentanza politica - quale principio supremo della nostra Repubblica - è uno strumento per dare voce a istanze generali non particolari e frammentarie⁷.

⁶ La legge n.81 del 1993 - «Elezione diretta del sindaco, del presidente della provincia, del consiglio comunale e del consiglio provinciale» - aveva previsto due vincoli nella formazione delle liste elettorali: a) nei Comuni con popolazione fino a 15.000 abitanti, nessuno dei due sessi poteva essere rappresentato in misura superiore ai 3/4; b) nei Comuni con popolazione superiore ai 15.000 abitanti, nessuno dei due sessi poteva essere rappresentato oltre i 2/3. La legge n. 277 del 1993 «Nuove norme per l'elezione della Camera dei deputati» disponeva che le liste bloccate per il recupero della quota proporzionale dei seggi (25%) fossero formate da candidati di entrambi i sessi in ordine alternato.

⁷ Favorevoli all'interpretazione fornita dalla Corte, relativamente a questo specifico aspetto, M. Luciani, *La questione del sesso del voto. L'elettorato passivo e la quota di riserva alle donne*, in

Sullo sfondo il timore che le leggi impugnate potessero introdurre le cd. quote *gender oriented* in grado cioè di assicurare alle candidate un seggio in Parlamento in modo automatico privando l'elettore della libertà di scelta⁸.

La decisione della Corte Costituzionale italiana innesca un'accelerazione nel dibattito e produce la modifica dell'art. 51 Cost. comma 1 della Costituzione la cui formulazione originaria appariva inadeguata a sostenere una qualsivoglia legislazione finalizzata a garantire la parità fra uomo e donna nella rappresentanza politica e ritenendosi a questo fine insufficiente il mero richiamo al solo art. 3, comma 2° della Costituzione. Nel 2003 – dopo un'ulteriore sentenza della Corte che correggeva parzialmente l'orientamento eccessivamente restrittivo del 1995⁹- la legge costituzionale n. 1, - introduceva il principio delle pari opportunità. In vero tale modifica era stata anticipata da altre

Italiaoggi, 1995 e G. Brunelli, *L'alterazione di concetto di rappresentanza politica: leggi elettorali e «quote» riservate alle donne*, in *Diritto e società*, 3, 1994, pp.545 ss.

⁸ La dottrina peraltro maggioritaria critica l'argomentazione complessiva della Corte che opera un'equiparazione irragionevole fra “quote neutre” e “azioni positive” e sovrappone in modo arbitrario il momento della “candidatura” a quello dell’“eleggibilità”. In particolare, si vedano in proposito U. De Siervo, *La mano pesante della Corte sulle “quote” nelle liste elettorali*, in *Giur. cost.*, 5/1995, p. 3270 ss.; L. Gianformaggio, *Eguaglianza formale e sostanziale*, in *Foro it*, 1996, I, p. 1975 ss.; M. Cartabia, *Le azioni positive come strumento del pluralismo?*, in R. Bin, C. Pinelli (a cura di), *I soggetti del pluralismo nella giurisprudenza costituzionale*, Torino, Giappichelli, 1996, p. 77; A. Pizzorusso - E. Rossi, *Le azioni positive in materia elettorale*, in B. Beccalli (a cura di), *Donne in quota. È giusto riservare posti alle donne nel lavoro e nella politica?*, Milano, Giuffrè, 1999, p. 181; S. Gambino, *Verso la democrazia paritaria...cavalcando le lumache*, in www.asrid-online.it, 2005, p. 8; F. Meola, *Riforma del sistema elettorale e “quote rosa”: note minime sulla rappresentanza politica declinata al femminile*, in C. De Fiore (a cura di), *Rappresentanza politica e legge elettorale*, Torino, Giappichelli, 2007, pp.295-308.

⁹ Con la sentenza n. 49 del 13 febbraio del 2003 il Giudice delle leggi, chiamato a decidere su ricorso presentato dal Governo contro la legge elettorale della Valle d'Aosta (legge n. 21/2003), e in particolare sulla norma secondo cui le liste per l'elezione del Consiglio regionale dovevano comprendere «candidati di entrambi i sessi», esclude l'illegittimità costituzionale di tale misura. In primo luogo, la Corte supera l'assimilazione fra candidabilità ed eleggibilità chiarendo che meccanismi come quelli presenti nella norma impugnata attengano a una fase anteriore alla competizione elettorale, senza determinare perciò il risultato. Il vincolo imposto non è perciò in grado di incidere significativamente sul riequilibrio di genere della rappresentanza e si limita a sancire il divieto di liste monogenere. *Ex multis* si vedano L. Carlassare, *La parità di accesso delle donne alle cariche elettive nella sentenza n. 49: la fine di un equivoco*, in *Giur. Cost.*, 1/2003, pp. 364 Ass.; S. Mabellini, *Equilibrio dei sessi e rappresentanza politica: un revirement della Corte*, in *Giur. Cost.*, 1/2003, pp. 372 ss.; L. Califano, *Corte e Parlamento in sintonia sulle “pari opportunità”*, in *Quad. Cost.*, 2/2003, pp. 366ss; I. Nicotra, *La legge della Valle D'Aosta sulla “parità” passa indenne l'esame della Corte*, *ivi*, p. 367 ss; G. Brunelli, *Un overruling in tema di norme elettorali antidiscriminatorie*, in *Le regioni* 1/2003, pp. 903 ss.

riforme intervenute qualche anno prima: l'art. 2 della legge cost. n. 1 del 2002, e all'art. 117, comma 7, Cost.; in particolare quest'ultimo contiene una formulazione di più ampio respiro poiché inserisce fra i compiti riservati alla legislazione regionale quello «di rimuovere ogni ostacolo che impedisce la piena parità degli uomini e delle donne nella vita sociale e culturale», prima ancora che «di promuovere la parità di accesso alle cariche elettive».

La divergenza nel dato letterale fra le due disposizioni non ha certo giovato all'interprete è stata superata, anche alla luce della giurisprudenza in precedenza citata, ritenendo il criterio generale indicato nell'art. 51 prevalente e assorbente rispetto a quello contenuto nella legge 2/2001 e nell'art. 117°, 7°

Esclusa la possibilità di accedere a un meccanismo elettorale che garantisca il risultato, l'unica opzione in gioco per l'attuazione del dettato costituzionale è limitata alle ipotesi in cui, la rappresentanza di genere, sia garantita almeno (e solo) nel momento della candidabilità.

L'individuazione di misure incentivanti un'equilibrata presenza femminile ha seguito un andamento *bottom to up*, un processo avviato prima in ambito regionale¹⁰ per poi affermarsi anche - ma con notevole ritardo - a livello nazionale¹¹.

1.1 Venendo ora a esaminare più in dettaglio le soluzioni individuate a livello territoriale in tema di misure volte a favorire la rappresentanza di genere - predisposte prima dell'entrata in vigore della l. 15 febbraio 2016 n. 20¹² - esse si presentano oltremodo variegate e non sempre "coraggiose"¹³. Misure minimali sono previste nella

¹⁰ M. D'Amico - A. Concaro, *Donne e istituzioni politiche. Analisi critica e materiali di approfondimento*, Giappichelli, Torino, 2006, p.51 ss.

¹¹ M. Raveraria, *Preferenza di genere: azione positiva o norma antidiscriminatoria*, in www.federalismi.it, 3 febbraio 2010.

¹² Legge 2 luglio 2004, n. 165, recante "Disposizioni di attuazione dell'articolo 122, primo comma, della Costituzione, Gazzetta Ufficiale n. 155 del 5 luglio 2004.

¹³ Un'analisi più puntuale delle misure in materia di parità contenute nelle singole leggi elettorali regionali anche rispetto alla loro efficacia si vedano in particolare G. Maestri, *Elezioni regionali e democrazia paritaria: una trama in tre atti (con prologo)*, in *Diritti regionali*, 2017, n. 3, pp. 422-

legge elettorale della Calabria (l. r. 1/2005, art. 1, comma 6) che richiede, nella formazione delle liste, solo la presenza di candidati di entrambi i sessi e nella legge valdostana (l. r. n. 22/2007) dove la quota di rappresentanza è di almeno il 20% per ogni genere. Il criterio dell'alternanza di genere è, invece prevista nella legge siciliana, per ogni lista regionale mentre per le liste provinciali nessuno dei due generi può essere rappresentato oltre i 2/3 del numero dei candidati da eleggere nel collegio (l. r. n. 29/1951, modificata dalla l. r. n. 7 del 2005). La legge elettorale di Campania oltre alla cd. doppia preferenza di genere¹⁴ stabilisce un limite di 2/3 per i candidati dello stesso sesso in lista, con arrotondamento all'unità più vicina l. r. 4/2009, art. 10, comma 2). Tale percentuale è presente anche nella legge regionale del Lazio (l. r. 2/2005, art. 3, comma 2); quest'ultima prescrive inoltre che nella formazione della lista regionale (il c.d. "listino") le candidature siano presentate in ordine alternato di genere. Nelle Marche la (l. r. 27/2004, art. 9, comma 6) nessuno dei due sessi può essere

429 nonché da ultimo M. G. Rodomonte, *L'eguaglianza senza distinzioni di sesso in Italia, Evoluzioni di un principio a settant'anni dalla nascita della Costituzione*, Giappichelli, Torino, 2018, pp. 121-124.

¹⁴ L. r. n° 4 del 10 marzo 2009, (in BURC n°23 del 14 aprile 2009) che all'art. 4, co. 3, recita: «L'elettore può esprimere, nelle apposite righe della scheda, uno o due voti di preferenza, scrivendo il cognome ovvero il nome e il cognome dei due candidati compresi nella lista stessa. Nel caso di espressione di due preferenze, una deve riguardare un candidato di genere maschile e l'altra un candidato di genere femminile della stessa lista, pena l'annullamento della seconda preferenza». Così che l'elettore ha a sua disposizione la possibilità di esprimere una sola preferenza, come in passato, quanto l'espressione di due voti per candidata di genere diverso; ove l'elettore decida di manifestare entrambe le preferenze per candidati dello stesso genere, la preferenza espressa per seconda viene automaticamente annullata. Oltre alla doppia preferenza di genere e alla quota di lista la legge introduce misure volte ad agevolare la comunicazione politica di particolare rilevanza ai fini della "visibilità e "conoscibilità" delle candidate e imponendo ai soggetti politici che partecipano alla competizione elettorale, di «assicurare la presenza paritaria di candidati di entrambi i sessi nei programmi di comunicazione politica offerti dalle emittenti radiotelevisive pubbliche e private» e, per i messaggi autogestiti, di «mettere in risalto con pari evidenza la presenza dei candidati di entrambi i generi nelle liste presentate dal soggetto politico che realizza il messaggio» (art. 10). Un primo commento delle norme sulla parità contenute nella legge sono contenute in M. Caielli, *La nuova legge elettorale della Regione Campania: a sostegno della costituzionalità delle norme di promozione della democrazia paritaria*, in *Federalismi.it*, 2 settembre 2009; ancor prima dell'approvazione della legge si erano espressi in senso favorevole all'adozione di tale misura F Pastore - S. Ragone, *Voto di preferenza e rappresentanza di genere nella legislazione elettorale regionale*, in *www.amministrazioneincammino.it*, 2009, p. 14. Per un'analisi dell'impianto complessivo della legge elettorale campana si v. M. Troisi, *La legge elettorale e il sistema dei partiti*, in *AA.VV., Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Campania*, Giappichelli, Torino, pp. 89-133 e specificamente sulla di democrazia paritaria, pp. 110-114.

rappresentare meno di un terzo dei candidati in lista, con arrotondamento all'unità superiore in caso di decimale. Le leggi di Abruzzo (l. r. 9/2013, art. 1, comma 4), Puglia (l. r. 2/2005, art. 8, comma 13 modificata con la l.r. 10 marzo 2015 n. 7) e Umbria (l. r. 4/2015, art. 9) impongono un limite del 60% di candidati in lista dello stesso sesso, con arrotondamento all'unità più prossima al quoziente frazionario (Abruzzo e Puglia) o all'unità superiore per il genere sottorappresentato (Umbria). Lombardia (l. r. 17/2012, art. 1, comma 11) e Toscana (l. r. 51/2014, art.8, comma 6) prevedono l'alternanza di genere fra candidati nella composizione delle liste. Nella legge elettorale del Veneto (l. r. 5/2012, art. 13, comma 6) e dell'Emilia Romagna (l. r. 21/2014, art. 8) le liste hanno composizione paritaria con uno scarto massimo di un candidato di genere diverso, in caso di presentazione di una lista con numero dispari. Nel caso Veneto - a differenza di quello Emiliano - l'alternanza di genere. Più interessante – poiché utilizza la combinazione congiunta di diverse misure – è la legislazione elettorale del Friuli-Venezia Giulia che oltre all'alternanza fra generi e la doppia preferenza di genere (inserita con la l. r. n. 2/2014) stabilisce un limite del 60% di candidati dello stesso sesso per ogni lista circoscrizionale (l. r. n. 17 del 2007). Nella maggior parte dei casi, l'inosservanza delle prescrizioni legislative è accompagnata dalla sanzione d'inammissibilità. Solo nel Lazio e in Puglia la violazione delle norme in materia di parità di genere comporta solo una riduzione dei rimborsi elettorali, rendendo di fatto inefficace la sanzione.

All'interno delle misure promozionali individuate nella legislazione elettorale, un indubbio successo ha avuto la doppia preferenza di genere - introdotta, come detto, dalla legge regionale Campania 4/2009 - che ha superato il vaglio di costituzionalità con la sentenza 4/2010¹⁵- poiché si configura come il punto di equilibrio fra necessità

¹⁵ Ad avviso dei giudici costituzionali la l.r. n. 4/2009 non è illegittima poiché non altera il diritto di elettorato, né attivo né passivo: all'elettore infatti viene solo attribuita una «facoltà aggiuntiva», introdotta da una norma che vuole riequilibrare una situazione di sbilanciamento, ottenendo, «indirettamente ed eventualmente, il risultato di un'azione positiva. Tale risultato non sarebbe, in ogni caso, effetto della legge, ma delle libere scelte degli elettori, cui si attribuisce uno specifico strumento utilizzabile a loro discrezione». A sostegno della sua tesi la Corte ha fatto riferimento anche

di evitare quote di risultato e trattamenti preferenziali in grado di assicurare una misura effettiva di partecipazione delle donne alla competizione elettorale.

Non a caso, è stata, come a breve si vedrà, adottata nella successiva legislazione per le elezioni comunali, nell'elezione del parlamento europeo, nella nuova legge quadro in materia di sistema d'elezione per le Regioni a statuto ordinario.

Più in dettaglio la legge n. 215/ 2012¹⁶ ha previsto per Comuni con meno di 5.000 nelle liste sia "assicurata la rappresentanza di entrambi i sessi", e non sono previsti meccanismi incidenti sull'espressione del voto. Per i Comuni con numero di abitanti compresi tra 5.000 e 15.000, e analogamente anche per i Comuni che superano i 15.000 abitanti, si stabilisce che "nessuno dei due sessi può essere rappresentato in misura superiore ai due terzi dei candidati". La c.d. doppia preferenza di genere diviene la regola. La mancata previsione della riserva di lista determina la riduzione della medesima cancellando i nomi dei candidati appartenenti al genere rappresentato in misura eccedente i due terzi, procedendo in tal caso dall'ultimo della lista. Completano la disciplina misure promozionali sulla comunicazione politica poiché è prevista che i

all'aleatorietà dell'esito finale delle elezioni: la misura incentivante non incidendo sulla scelta degli elettori potrebbero determinare tanto l'auspicato riequilibrio di genere, quanto invece al permanere della situazione di squilibrio.¹⁵ La dottrina ha accolto con favore la pronuncia si v. L. Carlassare, *La legittimità della preferenza di genere: una nuova sconfitta della linea del Governo contro la parità*, in *Giur. cost.*, 1, 2010, pp. 81 ss. ; S. Leone, *La preferenza di genere come strumento per «ottenere, indirettamente ed eventualmente, il risultato di un'azione positiva*, ivi, pp. 93ss; M. Caielli, *La promozione della democrazia paritaria nella legislazione elettorale regionale: un altro "via libera" della Corte costituzionale*, in *Osservatoriosullefonti.it*, 1, 2010; L. Califano, *L'assenso "coerente" della Consulta alla preferenza di genere*, in *Forumcostituzionale.it*, 12 aprile 2010; G. Ferri, *Le pari opportunità fra donne e uomini nell'accesso alle cariche elettive e la "preferenza di genere" in Campania*, in *www.Forumcostituzionale.it*; M. Raveraira, *Preferenza di genere: azione positiva o norma antidiscriminatoria*, *Federalismi.it*, 3 febbraio 2010. In senso peraltro critico M. Olivetti, *La c.d. «preferenza di genere» al vaglio del sindacato di costituzionalità. Alcuni rilievi critici*, *Giur. Cost.*, 1, 2010, p. 89. In particolare, il primo A. esprime perplessità circa l'effettiva libertà di voto garantita all'elettore nel caso della doppia preferenza argomentando, infatti, che solo la prima sarebbe libera nel se e nel chi mentre nella seconda solo nel se. Analogamente A. Deffenu, *Il principio di pari opportunità di genere nelle istituzioni politiche*, Giappichelli, Torino, p. 135. Sottolinea l'ambiguità della decisione M. Villone, *Il tempo della Costituzione*, Roma, 2012, e specificamente p. 281

¹⁶ Legge 23 novembre 2012, n. 215 recante "Disposizioni per promuovere il riequilibrio delle rappresentanze di genere nei consigli e nelle giunte degli enti locali e nei consigli regionali. Disposizioni in materia di pari opportunità nella composizione delle commissioni di concorso nelle pubbliche amministrazioni", in *G.U* n.288 dell' 11 dicembre 2012.

mezzi d'informazione debbano, durante le campagne elettorali, garantire pari opportunità ¹⁷.

La legge 22 aprile 2014 n. 65¹⁸ che innova quanto alle elezioni del Parlamento Europeo prevede una tripla preferenza ovvero la facoltà per l'elettore di poter esprimere tre preferenze, a condizione che almeno una ricada su un candidato di sesso diverso, pena l'annullamento della terza preferenza. Dal 2019, in caso di violazione, l'annullamento riguarderà sia la seconda sia la terza preferenza, potendosi esprimere sia due che tre preferenze, ma dovendosi optare, in entrambi i casi, per candidati di sesso diverso. Inoltre nella composizione delle liste, nessuno dei due sessi possa esprimere più del 50% delle candidature. In caso contrario l'Ufficio circoscrizionale elettorale procederà alla riduzione della lista, cancellando i nomi dei candidati appartenenti al genere sovrarappresentato a partire dall'ultimo in lista, fino alla raggiungimento del 50% e qualora uno dei due sessi rimanesse sottorappresentato rispetto alla percentuale prevista, la lista è rifiutata.

Da ultimo la già citata legge quadro 20 / 2016¹⁹ ha previsto tre differenti opzioni adeguabili al modello elettorale prescelto. Nell'art. 4, co. 1, lett. c-bis) della l. n. 165/2004 si chiede alle Regioni disporre²⁰ che: 1) qualora la legge elettorale preveda

¹⁷ Si impone, inoltre, a Comuni e Province di prevedere specifiche norme statutarie volte a «garantire» (non più semplicemente a «promuovere») la presenza di entrambi i sessi nelle giunte e negli organi collegiali non elettivi del Comune e della Provincia, nonché degli enti, aziende e istituzioni da essi dipendenti. La legge in questione è stata preceduta da un'intensa attività della giurisdizione amministrativa che, investita in più occasione della legittimità della nomina di giunte monogenere negli enti locali sia nelle regioni abbia annullato le investiture. Tra le tante Tar Puglia, Lecce, 24 febbraio 2010, n.622; Tar Sardegna Cagliari, sent. 2, agosto, 2011, n. 864.

¹⁸ In *G.U.* n. 95 del 24 aprile 2014.

¹⁹ L. 15 febbraio 2016 n. 20, recanti “Modifica all'articolo 4 della legge 2 luglio 2004, n. 165, recante disposizioni volte a garantire l'equilibrio nella rappresentanza tra donne e uomini nei consigli regionali”, in *G.U.* n.46 del 25-2-2016.

²⁰ Da una sostanziale parsimonia del legislatore nazionale nel predisporre norme di principio finalizzate a promuovere la parità di genere nella legislazione elettorale regionale si è passati, con la legge in questione, a una disciplina alquanto invasiva. Peraltro, è appena il caso di osservare che tal “invadenza” è legata al particolare momento dell'approvazione giacché collegata al più ampio progetto di revisione costituzionale del Governo Renzi. Nell'ambito di tale programma riformatore era infatti prevista la modifica dell'art. 122 Cost. così formulata: «[l]a legge della Repubblica stabilisce altresì i principi fondamentali per promuovere l'equilibrio tra donne e uomini nella

l'espressione di preferenze, in ciascuna lista i candidati siano presenti in modo tale che quelli dello stesso sesso non eccedano il 60 per cento del totale e sia consentita l'espressione di almeno due preferenze, di cui una riservata a un candidato di sesso diverso, pena l'annullamento delle preferenze successive alla prima; 2) qualora siano previste liste senza espressione di preferenze, la legge elettorale disponga l'alternanza tra candidati di sesso diverso, in modo tale che i candidati di un sesso non eccedano il 60 per cento del totale; 3) qualora siano previsti collegi uninominali, la legge elettorale disponga l'equilibrio tra candidature presentate col medesimo simbolo in modo tale che i candidati di un sesso non eccedano il 60 per cento del totale. Pur nell'intento di predisporre modelli promozionali incisivi rispetto al passato la legge vigente pecca per l'assenza di misure sanzionatorie, le uniche in grado di assicurare effettività alle disposizioni summenzionate nel caso di violazione da parte degli enti territoriali²¹.

2. L'attivismo legislativo in ambito regionale si scontra con la sostanziale inapplicabilità dell'art 51 nella legislazione elettorale nazionale²². La legge 270/2005²³ la prima in ordine di tempo intervenuta dopo la riforma costituzionale - non prevedeva alcun meccanismo di riequilibrio di genere²⁴.

rappresentanza». L'inserimento di tale disposizione è apparsa in grado di fornire maggior copertura costituzionale alle norme statali di principio sul sistema di elezione regionale spingendo le Regioni in ritardo ad adeguare le rispettive discipline elettorali all'obiettivo della parità di genere nelle assemblee elettive regionali Considerazione però non più attuali a seguito della bocciatura della riforma con referendum costituzionale del 4.12.2016. Criticamente sull'introduzione di tale modifica A. Falcone, op. cit, p. 19.

²¹ Su tale aspetto si v. ancora A. Falcone, op. cit, p. 20 e successivamente G Maestri, op. cit, p. 434. Da ultimo M. G. Rodomonte, op. cit., p 126.

²² Un primo tentativo fu il d.d.l. S 3051/2004, «Misure per promuovere le pari opportunità tra uomini e donne nell'accesso alle cariche elettive» che intendeva dare piena attuazione ai principi esposti negli articoli 51 e 117 Cost. imponendo, ai partiti, la presenza di ognuno dei due sessi non fosse superiore ai 2/3 del totale dei candidati; l'alternanza uomo-donna nelle liste proporzionali; una riduzione proporzionale e crescente dei rimborsi elettorali in caso di inottemperanza; la durata temporanea della misura per un periodo di dieci anni, a decorrere dalla data di entrata in vigore della legge. Il disegno di legge venne, però, bocciato con una maggioranza trasversale alle forze politiche presenti in Aula.

²³ Legge 21 dicembre 2015, n. 20 in G.U. n. 303 del 30.12.2005.

²⁴ Durante l'iter di approvazione fu presentato dalla maggioranza emendamento n. 1620 prevedeva che «ogni genere non può essere rappresentato in successione superiore a tre e in misura superiore ai due terzi dei candidati». La violazione della percentuale prevista comportava l'applicazione di una sanzione di natura patrimoniale, incidente sulla riduzione dei rimborsi elettorali nella misura del 10%

Una legge definita proporzionale ma con esito maggioritario per la presenza di una serie di meccanismi selettivi (premio di maggioranza, soglie di sbarramento) che trasformava «un consenso di minoranza nel paese in una maggioranza parlamentare fittizia, artificiosa, creata a tavolino; una maggioranza che viene appunto scritta dal legislatore e consegnata a quella tra le forze politiche che è meno minoritaria delle altre, ma che rimane una forza di minoranza, sia essa coalizione o singolo partito».²⁵

Dichiarata illegittima nella nota e discussa sentenza 1/2014 per l'attribuzione di un premio di maggioranza senza la previsione di una soglia minima che assegnasse detto premio alla coalizione o lista vincente e per la previsione di liste bloccate²⁶. La

per ogni violazione, fino al massimo del 50% in caso di violazioni plurime. Nella seconda applicazione il limite di candidature successive monosesso si riduceva a due; l'inosservanza determinava l'inammissibilità della lista presentata Trattandosi di una misura temporanea il meccanismo cessava di trovare applicazione laddove lo scarto di rappresentanza tra generi avesse raggiunto la soglia 15%. L'emendamento fu respinto dalla Camera a larga maggioranza. Riporta in dettaglio la vicenda M. D'Amico, *Il difficile cammino della democrazia paritaria*, Giappichelli, Torino, 2011, p. 57 ss.

²⁵ G. De Minico, *La forma di governo e legge elettorale. Un dialogo nel tempo*, in *astridonline*, n.238, giugno 2018, in part. p.6.

²⁶ Si è trattato del primo caso non solo di dichiarazione di incostituzionalità di una legge per l'elezione della Camera e per il Senato che era peraltro giunta all'attenzione della Corte attraverso un giudizio in via incidentale. Tra i tanti nella sterminata letteratura A. Anzon Demming, *Accesso al giudizio di costituzionalità e intervento "creativo" della Corte costituzionale*, in *Rivistaaic.it*, 1, 2014; S. Staiano, *La vicenda del giudizio sulla legge elettorale: crisi forse provvisoria del modello incidentale*, in *Rivistaaic.it*, 2,2014 Da ultimo si vedano peraltro le osservazioni di A. Vuolo, *La legge elettorale, Editoriale Scientifica*, Napoli, 2017, pp. 149 ss. La dottrina dunque con sfumature diverse, ha analizzato i risvolti di questa nuova tendenza della giurisprudenza costituzionale intravedendo nella decisione una forzatura rispetto al profilo dell'ammissibilità. Quanto al merito le analisi hanno messo in luce le contraddizioni e le debolezze nell'argomentazione peraltro non sempre lineari della Corte che inevitabilmente avrebbero inciso sulle scelte successive del legislatore. anti e senza pretesa di esaustività: B. Caravita, *La riforma elettorale alla luce della sent. 1/2014*, in *Federalismi.it*, 2/2014; R. Dickmann, *La Corte dichiara incostituzionale il premio di maggioranza e il voto di lista e introduce un sistema elettorale proporzionale puro fondato su una preferenza*, in *Federalismi.it*, 2, 2014; G. Guzzetta, *La sentenza n. 1 del 2014 sulla legge elettorale a una prima lettura*, in *forumcostituzionale.it*, 14 gennaio 2014; I. Nicotra, *Proposte per una nuova legge elettorale alla luce delle motivazioni contenute nella sentenza della Corte costituzionale n. 1 del 2014*, in *Consulta OnLine*, 2014; R. Pastena, *Operazione di chirurgia elettorale. Note a margine della sentenza n. 1 del 2014*, in *Osservatorioaic.it*, 1, 2014; M. Perini, *Incostituzionalità della legge elettorale ed effetti sulle Camere e sulla loro attività: il punto di vista del diritto parlamentare*, in *Rass. Parl.*, 2, 2014, pp. 305-329; A. Pertici, *La sentenza della Corte costituzionale sulla legge elettorale: l'incostituzionalità ingannevole*, in *Quad. cost.*,1/2014, pp122-125; G. Serges, *Spunti di giustizia costituzionale a margine della declaratoria di illegittimità della legge elettorale*, in *rivistaaic.it*, 1, 2014, pp. 1-14.

decisione ometteva, com'è stato opportunamente rilevato però qualsiasi riferimento alla 51 Cost., dimenticanza che si è riverberata sulla normativa di è applicabile all'esito del giudizio²⁷. Vero è che nelle richieste del ricorrente sia degli interventori ad *adiuvandum* non vi è qualsivoglia riferimento al suddetto articolo; assenza che non viene recuperata neppure dall'ordinanza di remissione. Il mancato richiamo alla parità di accesso poteva peraltro essere superato dalla Corte Costituzionale facendo uso della piena discrezionalità - sempre affermata dai giudici costituzionali - in ordine all'applicazione delle norme parametro cosicché la normativa residua, applicabile all'esito della dichiarazione d'incostituzionalità, poteva prevedere non una ma due preferenze di cui una di genere diverso in attuazione dell'art. 51 Cost. e in base al mutato quadro legislativo²⁸.

Una carenza che non ha avuto effetti da un punto di vista concreto per l'intervento della nuova disciplina elettorale contenuta nella legge n. 52 del 2015²⁹ – proposta in un più ampio quadro di riforme che attenevano al bicameralismo – per l'elezione Camera dei deputati, unica (nell'ottica del legislatore riformatore) rappresentativa.

All'esito del dibattito parlamentare³⁰ le misure incentivanti la rappresentanza di genere contenute nell'*Italicum* possono essere così sintetizzate: nelle candidature

²⁷ Tale lettura è contenuta in E. Catelani *Due pesi e due misure nella sentenza n. 1 del 2014 della Corte costituzionale*, in *confrontocostituzionali.eu*, 1/2014, p. 2. Eppure attenta dottrina aveva, all'indomani dell'entrata in vigore della legge 270/2005, sottolineato tale profilo d'incostituzionalità. Si vedano in proposito S. Prisco, *La nuova legge elettorale per le Camere tra profili di incostituzionalità e prospettive di rimodellamento del sistema politico*, in http://archivio.rivistaaic.it/materiali/anticipazioni/legge_elettorale_prisco/index.html, p.1 ma anche A. D' Aloia, *Una riforma da riformare: la legge elettorale 270/2005*, in C. De Fiores (a cura di), *Rappresentanza politica e legge elettorale*, Giappichelli, Torino, 2007, p. 87.

²⁸ Così E. Catelani, op. cit., p.2.

²⁹ Legge 6 maggio 2015, recante “Disposizioni in materia di elezione della Camera dei Deputati”, in GU n.105 del 08.05.2015.

³⁰ Nella primitiva formulazione la legge prevedeva l'obbligo a pena di inammissibilità della rappresentanza paritaria (dei sessi 50% e 50%) nelle candidature circoscrizionali di ciascuna lista. Tali misure, sebbene sul piano normativo rispettassero il dettato costituzionale, da un punto di vista concreto rischiavano di non portare alcun risultato utile. Infatti l'introduzione di “listini bloccati” (da 3 a 6 candidati), avrebbe determinato l'elezione in ordine di lista al candidatura di capolista “uomini” producendo un effetto distorsivo rispetto all'equilibrio di genere. Durante l'esame alla Camera sono stati presentati emendamenti che si proponevano, per esempio, di imporre l'alternanza secca uomo-donna in lista, oppure di garantire che nel totale delle candidature almeno metà (o il 40%) delle posizioni di capilista fossero riservate a ciascun sesso peraltro tutti bocciati Le modifiche intervenute

circostrizionali di ciascuna lista nessun sesso poteva essere rappresentato in misura superiore al cinquanta per cento e nell'ambito di ciascuna lista era prevista l'alternanza per genere; i capilista dello stesso sesso non potevano essere più del 60 per cento del totale in ogni circostrizione e in ordine alle preferenze per l'elettore era possibile esprimere la doppia preferenza tra quelli non capilista pena l'annullamento della seconda preferenza.

La misura più significativa – la proporzione di genere prevista per i capilista “bloccati” - avrebbe un sicuro incrementato della presenza femminile. Questa norma andava peraltro combinata con la disposizione che consentiva al capolista di essere “pluricandidato”, fino a un massimo di dieci collegi (art. 19 T.U. Camera). Tale ipotesi poteva determinare l'elusione della misura laddove un partito avrebbe potuto presentare la stessa donna capolista in più collegi e così soddisfare, ma solo formalmente, il requisito prescritto, ovverossia il rispetto della proporzione 40/60³¹.

al Senato con l'approvazione in via definitiva il 15 aprile 2015, hanno ovviato agli inconvenienti evidenziato in sede di discussione alla Camera.

³¹ In questa prospettiva 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 della Corte di Cassazione in collaborazione con l'Associazione Donne Magistrato Italiane, in <http://www.cortedicassazione.it> , 11 che tra l'altro ipotizzava alcune possibili soluzioni nel caso di vigenza della legge anche dopo la pronuncia della Corte Costituzionale di cui meglio nella successiva nota.

Anche la legge 52/2015 non ha peraltro superato il vaglio di costituzionalità³² e all'esito di un accidentato iter parlamentare è stata approvata la legge 165/2017³³. Il modello prescelto dal legislatore è una formula mista in base alla quale in ciascuna Camera circa 1/3 dei seggi siano attribuiti con formula maggioritaria nell'ambito di collegi uninominali e che circa 2/3 siano attribuiti con criterio proporzionale (o secondo il criterio del quoziente naturale e dei più alti resti) all'interno di collegi plurinominali determinati dall'aggregazione di collegi uninominali contigui. Si tratta di un sistema, dove è prevalente la formula proporzionale mentre quello maggioritario rappresenta un correttivo³⁴. Nell'art. 18-bis del d.P.R. n. 361/1957 e art. 9 del d.lgs. n. 533/1993, come

³² Ci si riferisce alla sentenza n. 35/2017 con questa pronuncia la Corte censura la legge elettorale per quanto attiene al ballottaggio quale meccanismo in sé illegittimo ma solo nella modalità indicata dalla legge così come era stato e riguardo alle pluricandidature in quanto la scelta del collegio era rimessa alla discrezionalità del pluricandidato. Anche in questo caso ampio il dibattito in dottrina. Si v. tra i gli altri, R. Bin, *La Corte ha spiegato, nulla è cambiato*, in *lacostituzione.info*; S. Ceccanti, *I sistemi elettorali per le elezioni politiche dopo la 35/2017: una sentenza figlia del referendum, ma per il resto deludente per i proporzionalisti*, in *Federalismi.it*, 4, 2017; R. Dickmann, *La Corte costituzionale trasforma l'Italicum in sistema elettorale maggioritario 'eventuale' ma lascia al legislatore l'onere di definire una legislazione elettorale omogenea per le due Camere*, in *Federalismi.it*, 4, 2017; F. Ferrari, *Sotto la punta dell'iceberg: fictio litis e ammissibilità della q.l.c. nella sent. n. 35/2017*, in *Forumcostituzionale.it*, 14 febbraio 2017; T. F. Giupponi, «Ragionevolezza elettorale» e discrezionalità del legislatore, tra eguaglianza del voto e art. 66 Cost., in *forumcostituzionale.it*, 18 giugno 2017; G. Maestri, *Orizzonti di tecnica elettorale: problemi superati, irrisolti ed emersi alla luce della sentenza n. 35 del 2017*, in *Nomos*, 2, 2017; A. Mangia, *L'azione di accertamento come surrogato del ricorso diretto*, in *lacostituzione.info*, 15 febbraio 2017; I. Massa Pinto, *Dalla sentenza n. 1 del 2014 alla sentenza n. 35 del 2017 della Corte costituzionale sulla legge elettorale: una soluzione di continuità c'è e riguarda il ruolo dei partiti politici*, in *Costituzionalismo.it*, 1/2017; A. Morrone, *Dopo la decisione sull'Italicum: il maggioritario è salvo, e la proporzionale non un obbligo costituzionale*, in *Forumcostituzionale.it*, 13 febbraio 2017; A. Ruggeri, *La Corte alla sofferta ricerca di un accettabile equilibrio tra le ragioni della rappresentanza e quelle della governabilità: un'autentica quadratura del cerchio, riuscita però solo a metà, nella pronuncia sull'Italicum*, in *Forumcostituzionale.it*, 25 febbraio 2017; P. Pasquino, *La Corte decide di decidere ma non coglie la natura del ballottaggio*, in *Forumcostituzionale.it*, 6 aprile 2017; S. Lieto, «Strettoie» del controllo di costituzionalità per via incidentale e adeguamenti del sistema, *Forumcostituzionale.it*, 8 aprile, 2017; V. Tondi della Mura, *Ma la discrezionalità legislativa non è uno spazio vuoto. Primi spunti di riflessione sulle sentenze della Consulta n. 1/2014 e n. 35/2017*, in *dirittifondamentali.it*, 1, 2017; M. Luciani, *Bis in idem: la nuova sentenza della Corte costituzionale sulla legge elettorale politica*, in *Rivistaaic.it*, 1, 2017; A. Celotto, *La legge elettorale: quali prospettive?*, in *Rivistaaic.it*, 1, 2017; C. Rossano, *Note su premio di maggioranza ed esigenze di omogeneità delle leggi elettorali della Camera dei deputati e del Senato della repubblica nella sentenza della Corte Costituzionale n. 35/2017*, in *Rivistaaic*, 2, 2017.

³³ Legge 3 novembre 2017, n. 52 in GU n.264 del 11.11.2017.

³⁴ La legge prevede che alla Camera siano attribuiti nei collegi uninominali 232 seggi (dei quali 225 in 18 regioni, 1 in Val D'Aosta e 6 in Trentino Alto Adige), mentre gli altri 386 seggi sono attribuiti

modificati e integrati dalla legge n.165/2017, a tutela della rappresentanza di genere, per le candidature presentate da ogni lista o coalizione di liste nei collegi uninominali (a livello nazionale per la Camera e a livello regionale per il Senato), nessuno dei due generi può essere rappresentato in misura superiore al 60 %. Inoltre, nel complesso delle liste nei collegi plurinominali presentate da ciascuna lista (rispettivamente a livello nazionale per la Camera e regionale per il Senato), nessuno dei due generi può essere rappresentato nella posizione di capolista in misura superiore al 60 %. È inoltre prevista l'alternanza di genere nelle liste - peraltro bloccate - presentate nei collegi plurinominali. Il rispetto delle norme sulle quote di genere rende inammissibili le liste³⁵.

La nuova legge elettorale ammette peraltro che un soggetto possa candidarsi in più collegi plurinominali o in collegi plurinominali e in un collegio uninominale fino a un massimo di cinque (ma chi si candida nella circoscrizione Estero non può candidarsi in alcun collegio uninominale o plurinominali). Il candidato eletto in un collegio uninominale e in uno o più collegi plurinominali, s'intende eletto nel collegio uninominale; il candidato eletto in più collegi plurinominali è proclamato eletto nel collegio nel quale la lista cui appartiene abbia ottenuto la minore percentuale di voti validi, rispetto al totale dei voti validi del collegio. La lettura combinata di queste due

con criterio proporzionale. Al Senato sono assegnati nei collegi uninominali 116 seggi (dei quali 109 in 18 regioni, in Val d'Aosta e 6 in Trentino Alto Adige) con criterio proporzionale i restanti 193 (in tal senso si vedano l'art.1 del d.p.r.n.361/1957 e l'art.1 del d.lgs. n.533/1993, come modificati dalla legge n.165/2017). Sono esclusi in tale computo i 12 seggi della Camera e i 6 seggi del Senato che sono assegnati nella Circoscrizione Estero.

³⁵ La struttura complessiva della legge non ha trovato favore nella dottrina. In particolare si vedano i primi commenti di R. Bin, *La nuova legge elettorale in cinque schede*, in *lacostituzione.info*, 1 novembre 2017; A. Apostoli, *Il c.d. Rosatellum-bis. Alcune prime osservazioni*, in *Osservatorioaic.it* 3, 2017; C. Mirabelli, *Riflessioni di merito sul Rosatellum (al netto delle polemiche politiche)*, in *Federalismi.it*, 20, 2017; F. Sgro', *Prime considerazioni sulla legge n. 165 del 2017: questioni nodali e specificità del nuovo sistema elettorale italiano*, in *Osservatorioaic.it*, 3/2017; nonché contributi del numero monografico della rivista *Nomos*, 3, 2017, *Legge elettorale e conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato*: G. Buonomo, *La zona franca e la legge elettorale: perché il conflitto endorganico chiude il cerchio*; S. Ceccanti, *Legge elettorale: i rischi di "benaltrismo costituzionale" nei ricorsi*; L. Spadacini, *Sull'ammissibilità dei recenti conflitti di attribuzione sollevati con riguardo alla legislazione elettorale*; M. Villone, *Legge elettorale dal conflitto politico al conflitto tra poteri*.

disposizioni ha determinato, all'esito della competizione che si è tenuta il 4 marzo, pur nel rispetto delle percentuali all'interno delle liste, un lieve abbassamento della presenza delle donne alla Camera mentre la presenza femminile al Senato è rimasta costante.

Vale peraltro costatato che, di là dal risultato sperato, le norme previste dalla legge rappresentano comunque misure in grado di garantire le pari opportunità – le uniche ritenute compatibili dalla Corte Costituzionale - e non quote *resulted oriented*³⁶. Anche la doppia preferenza di genere favorisce un aumento della presenza del femminile nelle assemblee elettive regionali o degli enti locali ma essa è stata salvata dalla Corte solo e in quanto non garantisce un risultato finale. Il raggiungimento della soglia del 40% è dunque un'ipotesi realizzabile ma non un esito predeterminato.

L'effetto distorsivo del nuovo meccanismo elettorale si è peraltro prodotto in ragione della scelta di alcuni partiti a presentare nei collegi uninominali sicuri candidati di sesso maschile, mentre le designazioni femminili si sono concentrate nei collegi plurinominali cui spetta l'aggiudicazione di un solo collegio; a seguito dell'opzione i collegi “ scoperti” sono stati - grazie alla lista bloccata - automaticamente assegnati ai secondi, nella maggioranza dei casi, uomini³⁷.

La questione dunque non è tanto – o meglio non è solo – l'individuazione della formula elettorale³⁸ (che rappresenta sicuramente una delle condizioni che può incidere in misura maggiore o minore sulla rappresentanza femminile) e neppure, in fin di conti, la presenza della lista bloccata - certamente lesiva del diritto di libertà di voto pure

³⁶ In tal senso N. Lupo, *Verso un'auspicabile stabilizzazione della legislazione elettorale italiana. Alcuni spunti sulla legge n. 165 del 2017, in rapporto alla Costituzione*, in *Federalismi.it*, 22 novembre 2017, p. 17.

³⁷ Il nesso tra uso eccessivo delle pluricandidature e riduzione numerica di donne elette appare evidente se si analizzano i dati relativi ai singoli partiti. Il Movimento 5 Stelle che ha fatto un uso morigerato delle pluricandidature è il partito che è riuscito a raggiungere la soglia del 40% mentre il Partito Democratico tradizionalmente “rosa” attraverso l'utilizzo della candidatura multipla ha, in percentuale, ottenuto un risultato più basso. Fonte openopolis.

³⁸ La dottrina politologica segnala da qualche tempo che il sistema proporzionale e il meccanismo delle preferenze siano *woman friendly*.

sancito dalla Carta Costituzionale³⁹ - ma la struttura interna dei partiti e la trasformazione in senso personalistico o comunque oligarchico dei medesimi che si proietta inevitabilmente sulla designazione dei candidati⁴⁰.

I partiti in un'ultima analisi non solo indicano il chi ma anche il dove e il come presentare gli eligendi esattamente come sono ancora i partiti a determinare pluricandidature e posizione di alternanza nelle liste bloccate.

Tale dato sembra peraltro confermato dall'andamento incostante della presenza femminile nelle assemblee elettive. La variabilità della percentuale di donne presenti in Parlamento, infatti, non sembra legata esclusivamente alle misure incentivanti presenti nelle leggi elettorali⁴¹ - che sono sicuramente elementi che producono forme d'incremento alla rappresentanza di genere - ma anche da fattori di "contorno" quali il ruolo assunto dall'opinione pubblica su tale questione piuttosto ondivago negli ultimi anni⁴², il desiderio delle forze politiche di mostrarsi nuove o antisistema ovvero alla maggiore o minore fedeltà delle candidate alla linea del *leader*. Questi elementi spingono i partiti - più precisamente le loro dirigenze - ad avere un'attenzione diversa alla questione della democrazia paritaria e a modulare le candidature femminili (avvantaggiandole o penalizzandole) all'interno delle liste in base anche agli "umori"

³⁹ L'effetto deformante della lista bloccata sulla libertà di voto dell'elettorato attivo è una delle argomentazioni principali contenute nella sentenza 1/2014. Tra i tanti che hanno condiviso questa impostazione si v. da ultimo R. Manfredi, *Rappresentanza e forma di governo. Sistemi elettorali, sistema partitico e assetto costituzionale*, Editore De Frede, Napoli 2018, p. 218.

⁴⁰ Come osserva opportunamente G. Delle Donne, *Legge elettorale e principi costituzionali in materia di partiti politici: un'interazione problematica*, in *Quad. Cost.*, 2017, «Sulla legge elettorale, perciò, si scaricano tensioni e insoddisfazioni che hanno piuttosto a che fare con la vita interna dei partiti politici e con l'opportunità di una legge di attuazione dell'art. 49 Cost», spec. p. 811.

⁴¹ Interessanti sul punto i rilievi di P. Faraguna, *Recenti sviluppi dell'esperienza costituzionale italiana in tema di c.d. "quote rosa"*, in F. Spitaleri (a cura di), *L'eguaglianza alla prova delle azioni positive*, Giappichelli, Torino, p. 74. L'A. evidenzia che durante la XVII legislatura, la presenza delle donne alla Camera e al Senato è stata sensibilmente più rilevante rispetto alla XVI e alla XV legislatura sebbene in tutte e tre i casi la legge elettorale vigente all'epoca era la legge 270/2005 che, come detto, non prevedeva alcuna misura promozionale.

⁴² Si pensi all'ondata di sessismo che ciclicamente orienta il dibattito pubblico e che può influenzare l'atteggiamento dei partiti in ordine alle candidature femminili.

del momento condizionando – laddove il sistema elettorale lo consenta - il risultato finale.

3. Ritornando alle battute iniziali di questo intervento sembra chiaro che un incremento delle donne nel sistema politico va oltre la mera ingegneria sul sistema di voto. La scelta elettorale a ben vedere è il momento finale di un percorso ben più articolato e complesso in cui i punti di snodo sono intimamente connessi alla democrazia interna ai partiti e a fattori che incidono sulla partecipazione femminile alla sfera pubblica largamente intesa.

Rispetto al primo profilo l'articolo 51 è l'«ombrello»⁴³ che lascia al legislatore ordinario la scelta circa i mezzi più idonei per superare il *gap* di genere nella rappresentanza politica e sotto quest'aspetto sono stati fatti notevoli passi avanti. Negli ultimi anni è mancata però una regolazione che agisse sugli attori della competizione politica che è e resta una democrazia in cui i partiti svolgono ancora un ruolo chiave⁴⁴. Sono ampiamente conosciute le forti preoccupazioni sulla formulazione più adeguata da dare all'art. 49 Cost., emerse in Assemblea Costituente, che in conclusione optò per una soluzione di compromesso introducendo il principio del «metodo democratico» ma lasciando del tutto liberi i partiti circa le modalità in cui estrinsecare la loro strutturazione interna⁴⁵.

Per lungo tempo la questione di una legge generale non è stata avvertita, sebbene esistano consistenti segmenti di norme che incidono su vari momenti della vita dei partiti. Le ragioni di questo lungo “disinteresse” sono ascrivibili a vari fattori. La poco chiara formulazione del dettato costituzionale ha suggerito un'interpretazione restrittiva dell'espressione metodo democratico.

⁴³ G. Brunelli, *Un “ombrello” costituzionale*, cit., p. 615 .

⁴⁴ Sul punto e da ultimo S. Staiano, *Rappresentanza*, in *Rivistaaic*, 3/2017, che sottolinea come al di là della retorica sulla “fine dei partiti” essi innervano la nostra forma di stato, spec. p.13.

⁴⁵ Una limpida ricostruzione delle posizioni assunte in Assemblea è contenuta in G. Pasquino, *Art. 49*, in *Commentario della Costituzione* (curato da) G. Branca e proseguito da A. Pizzorusso), Zanichelli, Bologna-Roma, 1992, p. 7 ss.

La democraticità letta sotto la luce del canone pluralistico impone, secondo questa ricostruzione, la garanzia della parità di *chances* tra partiti politici nella competizione elettorale ritenendoli liberi quanto alla modalità organizzativa interna sulla base della qualificazione dei partiti come associazioni e dunque soggiacenti alla disciplina dell'art. 18 Cost.⁴⁶- che non consente, se non in misura minimale, l'intervento del legislatore⁴⁷.

A ciò si aggiunga la difficoltà di individuare in maniera netta quale potrebbe essere il «grado» di democraticità interna auspicabile, poiché non sarebbe possibile misurare una volta e per tutte e in maniera del tutto imparziale tale parametro⁴⁸.

Questa lettura è stata sottoposto al vaglio critico della dottrina⁴⁹ e anche a qualche timido intervento del legislatore.

Un primo tentativo di regolazione si è avuta con la legge 96/2012 che riformando il sistema di finanziamento dei partiti ha introdotto obblighi di trasparenza e rendicontazione. La legge è stata innovata dal dl. 149/2013 (convertito con modifiche con la l. 13/2014) in base al quale è necessaria l'iscrizione in un apposito "registro" per accedere all'erogazione del finanziamento pubblico previsti dalla normativa (art. 4, comma 7). L'inserimento nel registro è possibile solo qualora siano soddisfatti una serie di requisiti di "democrazia interna e trasparenza" posti dal decreto stesso agli artt. 3-9.

⁴⁶ Sul legame tra partiti politici e art. 18 Cost. si v. P. Ridola, *Democrazia pluralistica e libertà associative*, Giuffrè, Milano, 1987, p. 250 ss.

⁴⁷ P. Barile, *Corso di diritto costituzionale*, Cedam, Padova, 1964, pp. 249 ss, che riconduceva fra l'altro l'impossibilità di intervenire da parte del legislatore in considerazione dei fini perseguiti dai partiti.

⁴⁸ Così A. Pace, *Problematica delle libertà costituzionali*, Lezioni. Parte speciale, Cedam, Padova, 1992, pp. 357 ss.

⁴⁹ Tra i primi C. Esposito, *I partiti nella costituzione italiana*, in C. Esposito, *La Costituzione italiana*, Padova, Cedam, 1953, p. 153 e V. Crisafulli, *I partiti nella Costituzione*, in *Studi per il XX anniversario dell'Assemblea Costituente*, Firenze, 1963, pp. 133 ss. Entrambi, infatti, propongono una rilettura complessiva dell'art. 49 valorizzando il riferimento ai cittadini. Sono questi ultimi e non i partiti - a parere di Esposito solo strumenti - a concorrere con metodo democratico alla determinazione della politica nazionale. E, dunque, secondo Crisafulli, la democraticità interna dei partiti è un elemento che assicura anche la democraticità nella determinazione della politica nazionale.

Si tratta di norme (art.3, comma 2) che individuano uno standard minimo di contenuto dello statuto: organi esecutivi, deliberativi e di controllo che siano elettivi e a durata delimitata nel tempo (lett. a); organi di garanzia che vigilino sui diritti e doveri degli iscritti (lett. d); criteri per promuovere la presenza delle minoranze negli organi non esecutivi (lett. e); criteri per promuovere la parità dei sessi negli organismi collegiali e per le cariche elettive (lett. f); misure disciplinari adottabili nei confronti degli iscritti (lett. i); procedure rispettose del diritto alla difesa e del principio del contraddittorio quando debbano essere disposte misure disciplinari nei confronti degli iscritti (lett. i); modalità di selezione delle candidature (art. 9) ma la complessiva genericità delle indicazioni vanifica l'esito di dare un effettivo e omogeneo modello di democrazia interna ai partiti⁵⁰.

L'unica norma vincolante è proprio in materia di parità di accesso alle cariche elettive nella predisposizione delle liste il cui inadempimento determina l'applicazione di una sanzione economica e una conseguente decurtazione sulle risorse spettanti dal "2 per mille" «in misura percentuale pari allo 0,50 per ogni punto percentuale di differenza tra 40 e la percentuale dei candidati del sesso meno rappresentato», fino a una decurtazione massima del 10% del contributo indiretto dovuto in ragione del 2 per mille⁵¹.

Quest'ultima è funzionale all'attuazione dell'art. 51, comma 1 Cost., non già dell'art. 49 Cost - come afferma la stessa norma - e non può essere letta come un'innovazione significativa in grado di incidere sulle dinamiche interne in merito alla formazione delle candidature quantomeno di quelle femminili.

Ancora una volta manca il nucleo essenziale della disciplina quella che indichi in maniera chiara uno strumento in grado di assicurare che la selezione degli eligendi

⁵⁰Così E. Caterina, *L'attuazione del metodo democratico all'interno dei partiti politici: analisi della normativa vigente e spunti per una legge sui partiti*, in *Democrazia e diritto*, 2016, p.71 che definisce la legge "una delega in bianco" agli statuti de partiti. Analogamente F. Biondi, *Il finanziamento pubblico e regolazione dei partiti*, in G. Tarli Barbieri, F. Biondi (a cura di.), *Il finanziamento della politica*, Editoriale Scientifica, Napoli 2016, p. 64.

⁵¹ Critica per la tenuità di tali misure S. Leone, *La leva economica per spronare i partiti a candidare più donne: una misura efficace?*, in G. Tarli Barbieri, F. Biondi (a cura di.), cit., p. 183.

provenga dal basso in modo da consentire anche una maggiore “visibilità” delle donne che aspirino autenticamente alla vita politica.

E’ vero che alcuni Statuti hanno previsto come metodo di scelta dei nomi candidabili primarie private (in non poche occasioni le designazioni femminili sono riuscite ad affermarsi nell’ambito di questo procedimento) ma è altrettanto vero che le esperienze realizzate attraverso questo congegno di selezione si sono rivelate spesso inutili, prive di ogni effetto sul piano concreto e dannose per la “credibilità” dei partiti⁵² .

Le cause sono note. Non solo la mancanza di regole precise che disciplinino il processo elettorale interno ma soprattutto l’assenza della vincolatività degli esiti che permette alle oligarchie partitiche di superare le decisioni prese dalla base.

Appare, dunque, necessaria oltre che opportuna una regolazione più incisiva del metodo di selezione delle candidature le primarie - purché obbligatorie, improntate a un procedimento trasparente e che impongano ai partiti il risultato espresso dagli appartenenti⁵³ - potrebbero essere una soluzione in grado di neutralizzare, tra l’altro,

⁵² Uno dei più recenti casi ha visto protagonista il Movimento 5 Stelle che ha introdotto una modalità di selezione delle candidature in vista delle elezioni amministrative sia comunali sia regionali definite rispettivamente “comunarie” e “regionarie” attraverso l’uso della Rete. In due occasioni gli esiti del voto *online* sono stati annullati per decisione del capo politico in violazione delle regole interne del Movimento. I candidati vincitori della selezione hanno peraltro adito giudici di Genova e Palermo che hanno annullato il provvedimento di esclusione. La vicenda che presenta non pochi nodi problematici viene ricostruita da F. Scuto, *La democrazia interna dei partiti: profili costituzionali di una transizione*, Giappichelli, Torino, 2017, e specificamente pp. 211-217. Analoga vicenda ha interessato l’elezione del Sindaco di Napoli organizzate dalla coalizione di centro-sinistra nel 2016, descritta in maniera puntuale da L. Gori, *Elezioni primarie ovvero elezioni della bocciolina? Alcune riflessioni a margine delle primarie napoletane del 2016*, in *Osservatorio costituzionale*, 3 /2016, 7 settembre 2016. Sull’effetto negativo di tali vicende sull’affidabilità delle forze politiche si esprime anche E. Rossi, *Il sistema misto “capolista bloccato – preferenze” nell’Italicum, dopo l’eliminazione del ballottaggio*, in *Osservatoriosullefonti.it*, 1/2017, p 15.

⁵³ Sollecita una regolamentazione puntuale delle primarie nel senso indicato nel testo S. Prisco, op. cit., p. 1; Id., *A futura memoria: il nuovo assetto del sistema dei partiti e l’evoluzione della forma di governo*, in *Rivistaaic*, 2/2013, p. 5 ma anche E. Caterina, op. cit., pp. 82-85. Contrari quanto al profilo dell’obbligatorietà C. Fusaro, *Elezioni primarie: prime esperienze e profili costituzionali*, in *Quad.reg.tosc.*, 55, 2006, e F. Bassanini, *Lo statuto democratico dei partiti e le elezioni primarie*, Relazione al Convegno “La Democrazia dei partiti e la democrazia nei partiti” Firenze 19 ottobre 2007, www.astrid-online.it, pp. 15-16. Rispetto invece al profilo della vincolatività il primo A. immagina una vincolatività solo parziale da collegarsi sempre però a primarie volontarie.

strategie che, pur rispettando il dato legislativo, impediscano, attraverso gli accorgimenti indicati, un effetto più incisivo delle misure promozionali previste.

Un'ultima notazione appare d'obbligo.

La questione femminile e in particolare quello della rappresentanza - si scontra da sempre con un dato di realtà ineludibile. La struttura sociale è ancora improntata a un modello dove i "tempi di vita" sono regolati al maschile⁵⁴. Il femminismo delle origini - pur con gli innegabili meriti che gli vanno ascritti - appariva più spinto verso processi uniformanti che alla valorizzazione delle differenze.

Un incremento delle donne nelle sedi rappresentative può incidere sull'elemento qualitativo della democrazia ed essere uno dei motori di quella alla trasformazione dell'ordine simbolico, culturale e conseguentemente giuridico che valorizza le specificità⁵⁵.

Non può negarsi però che la presenza di una visione diversa nella politica, intesa come sede della decisione fondamentale, può da sola non essere sufficiente. E' necessario cioè che si formi una massa critica anche al di fuori delle aule parlamentari in grado di incidere in modo profondo sulle ragioni che hanno determinato le disuguaglianze e producendo quel mutamento nei rapporti fra generi considerato da sempre un fattore escludente del femminile dalla sfera pubblica.

Si tratta cioè di recuperare una prospettiva di uguaglianza che sia intimamente connessa all'idea di partecipazione effettiva e ampia che può realizzarsi solo attraverso la rimozione degli ostacoli di ordine economico (ma anche e soprattutto sociali) tanto cara al costituente italiano e che rappresenta il contenuto essenziale dell'art. 3, comma 2, della Costituzione.

Gli studi interdisciplinari hanno posto l'accento sugli aspetti che determinavano (e che determinano ancor oggi) la presenza insufficiente del femminile dalla sfera pubblica:

Sull'esperienza regionale in tema di primarie si. P Marsocci, Le "primarie": i partiti italiani alle prese con il metodo democratico, in *Rivistaaic*, 2/2011, p. 3.

⁵⁴ L. Lorello, *Quote rosa e parità tra i sessi: la storia di un lungo cammino*, in *Osservatorioaic.it*, n. 2/2017, che sottolinea tale circostanza proprio rispetto ai partiti politici, spec. p. 3 e p. 19.

⁵⁵ T. Casadei, op.cit., p. 138.

la disparità, ancora esistente, nei compiti di cura, le differenze salariali, le cicliche crisi economiche e che conducono le donne a rinchiudersi volontariamente o meno nel domestico. Non solo leggi elettorali *woman friendly* ma politiche sociali orientate a superare una visione ancora gerarchizzata dei rapporti uomo/donna.

Appare peraltro difficile, in questa congiuntura storica, un ripensamento delle politiche di *welfare* che recuperino il tempo perduto. Il peggioramento delle condizioni economiche degli ultimi anni con i tagli imposti agli investimenti e alla spesa pubblica hanno determinato un generale impoverimento della popolazione, una forte precarizzazione del lavoro che, sebbene trasversale, tenda ovviamente a colpire maggiormente le donne (non più considerate manodopera di riserva come osservato in precedenti momenti di difficoltà) e una oramai perenne assenza di quelle strutture e di quelle misure in grado di alleggerire le funzioni di *caring* che, per retaggio culturale, gravano ancora e principalmente sul genere femminile allontanandole dai circuiti nei quali la partecipazione si esplica (non ultimi i partiti politici)⁵⁶. Le misure di promozione nella rappresentanza politica sono, al momento, la sola strada percorribile per dar voce alle donne. Senza dimenticare però che non sono e non possono restare le uniche⁵⁷.

⁵⁶ Sul ruolo dei partiti quale fondamentale strumento di partecipazione (soprattutto per le classi meno abbienti ma analogo discorso potrebbe valere per le donne) si v. M Luciani, *Sul partito politico*, in *Dem.e Dir.*, n 3-4, 2010, p. 165.

⁵⁷ Giunge alle medesime conclusioni sulla base anche di un'analisi comparata E. A. Imparato, *La rappresentanza di genere tra sistemi elettorali, giurisprudenza costituzionale e modelli socio-culturali di 'effettiva uguaglianza*, in *Rivistaaic*, 2/2018, p. 35.