

QUALCHE OSSERVAZIONE SUL RENDIMENTO DELLE INNOVAZIONI LEGISLATIVE DI STAMPO PARITARIO INTRODOTTE IN LIGURIA E IN PUGLIA*.

di Virgilia Fogliame**

Sommario. 1. Notazioni introduttive. – 2. Il caso del Piemonte e della Calabria. – 3. L'intervento di modifica della legge elettorale ligure e l'esercizio del potere sostitutivo in Puglia. – 4. L'effettivo rendimento delle innovazioni legislative.

1

1. Notazioni introduttive.

Come noto, il contributo fornito dalla giurisprudenza della Corte per la definizione di una cornice normativa elettorale di stampo paritario da introdurre a tutti i livelli di governo è

* Sottoposto a referaggio.

** Assegnista di ricerca in Diritto costituzionale – Università degli studi di Napoli “Federico II”.

stato piuttosto intenso¹ (anche se non sempre caratterizzato da andamenti coerenti)², declinandosi secondo un articolato *percorso riformatore* confluito dapprima in un

¹ Il riferimento è alle note decisioni concernenti il «caso valdostano» (sent. n. 49/2003), e la legittimità della *doppia preferenza di genere* introdotta dal legislatore campano (sent. n. 4/2010). Nel primo caso, i Giudici hanno dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale sollevata dal Governo in riferimento agli artt. 2, commi 2 e 7, comma 1, legge reg. Valle d'Aosta n. 21 del 13 novembre 2002, lamentandone il contrasto con gli artt. 3, comma 1 e 51, comma 1 della Carta (quest'ultimo nella formulazione antecedente all'intervento di revisione). In particolare, le disposizioni impugnate dalla difesa erariale prevedevano, rispettivamente, che le liste elettorali dovessero comprendere «candidati di entrambi i sessi», pena la dichiarazione di invalidità delle stesse da parte dell'Ufficio elettorale regionale. In tale occasione la Corte la Corte ha rilevato che l'introduzione di un «vincolo legale» volto ad orientare, in direzione paritaria, le scelte partitiche nella fase concernente la formazione delle liste costituisse una «misura minima di non discriminazione», come tale inidonea a determinare una *quota* riservata alla presenza femminile nell'ambito della competizione elettorale (per un commento, cfr. *ex plurimis* M. Montalti, *Il caso valdostano e l'attuazione dei «commi rosa» nelle Regioni a Statuto speciale*, in Aa.Vv., *La parità dei sessi nella rappresentanza politica*, Torino, 2003, p. 193 ss.; I. Nicotra, *La legge della Valle d'Aosta sulla «parità» passa indenne l'esame della Corte*, in *Quad. cost.*, n. 2/2003, p. 368 ss.; L. Califano, *Corte e Parlamento in sintonia sulle «pari opportunità»*, *ivi*, p. 366 ss.; G. Brunelli, *Pari opportunità elettorali e ruolo delle Regioni*, in *Forum Quad. cost.*, n. 8/2005, p. 3 ss.; A. Deffenu, *Parità tra i sessi in politica e controllo della Corte: un revirement circondato da limiti e precauzioni*, in *Le Regioni*, n. 5/2003, p. 920 ss.; nonché G. Brunelli, *Un overruling in tema di norme elettorali antidiscriminatorie*, *ivi*, p. 902). Per quel che concerne la Regione Campania, invece, la Consulta ha dichiarato la legittimità costituzionale del meccanismo della «doppia preferenza di genere» di cui all'art. 4, comma 3, legge regionale campana n. 4/2009, rilevando come tale regola non fosse orientata né a «prefigurare un risultato elettorale», né tantomeno ad «alterare artificiosamente la composizione della rappresentanza consiliare», non attribuendo a determinati candidati «maggiori opportunità di successo rispetto ad altri». In argomento, le osservazioni in dottrina sono state piuttosto intense: cfr., *ex aliis*, 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, p. 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, p. 81 ss.; L. Califano, *L'assenso «coerente» della Consulta alla preferenza di genere*, in *Quad. cost.*, n. 2/2010, p. 404 ss.; 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 e, in chiave critica, 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, p. 902 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*, n. 1/2010.

² Si ricorda, infatti, come in talune occasioni la Corte abbia usato la *mano pesante* sui meccanismi di riequilibrio della rappresentanza: ci si riferisce, invero, alla nota decisione n. 422/1995, ove la Corte ha sancito l'illegittimità costituzionale delle quote di genere inserite in ambito elettorale per violazione degli artt. 3, comma 1 e 51 Cost. (quest'ultimo nella sua originaria formulazione), rilevando come siffatto meccanismo fosse teso ad attribuire *in via diretta* un risultato elettorale favorevole al genere femminile, finendo così per «creare discriminazioni attuali come rimedio a discriminazioni passate» (punto 6 del Cons. dir.). Sulla decisione *de qua*, cfr. le riflessioni critiche di U. De Siervo, *La mano pesante della Corte sulle «quote» nelle liste elettorali*, in *Giur. cost.*, 1995, p. 3268 ss.; E. Rossi e 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 ss. 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.

intervento di modifica dell'art. 117 Cost.³ e, successivamente, in una legge di revisione costituzionale di modifica dell'art. 51 Cost.⁴.

Trattasi, a ben vedere, di un percorso maturato in aderenza agli scenari gradualmente registratisi sul versante sovranazionale, connotati anch'essi da una stratificazione di approcci⁵ verso le misure di riequilibrio della rappresentanza conducendo, a partire dal

³ Al comma 7 della disposizione citata, 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». Dalla formula emerge, pertanto, un duplice *vincolo di scopo* per il legislatore regionale, volto a sollecitare l'intervento di quest'ultimo in aderenza ai fini indicati dalla norma. Sul punto, cfr. A. Poggi, *Parità dei sessi e rappresentanza politica negli ordinamenti regionali*, in Aa.Vv., (a cura di), *La parità dei sessi nella rappresentanza politica*, Torino, 2003, p. 133 ss.; G. Brunelli, *Le quote riprendono quota? (A proposito di azioni positive in materia elettorale regionale)*, in *Le Regioni*, n. 3/2001, p. 535 ss.; E. Olivito, *Azioni positive e rappresentanza femminile: problematiche generali e prospettive di rilancio*, in *Pol. dir.*, 2002, p. 249 ss.

⁴ Una norma *ombrello* volta a fornire una «copertura costituzionale» maggiormente incisiva alle azioni positive in materia elettorale (obiettivo emerso dalla relazione di accompagnamento al d.d.l. n. 1583 di riforma dell'art. 51 Cost., ove è stata rilevata la necessità di edificare una «copertura costituzionale» al fine di legittimare misure legislative orientate a «correggere [...] squilibri nella rappresentanza»): invero, con legge cost. 30 maggio 2003, n. 1 è stato 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». Tale intervento, tuttavia, non ha riscosso entusiasmo in dottrina, considerato che la formula «pari opportunità» inserita nel novellato art. 51 sembrava assumere connotati maggiormente «elastici» rispetto al testo del co. 7 dell'art. 117 Cost., laddove si è parlato nello specifico di «parità di accesso» alle cariche elettive. Cfr. G. Brunelli, *Un «ombrello» costituzionale per le azioni positive elettorali*, in *Quad. cost.*, n. 3/2002, p. 615 ss.; 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>; A. Deffenu, *La revisione virtuale dell'art. 51 Cost.*, in *Quad. cost.*, n. 3/2002, spec. p. 617-618; 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; M. Cartabia, *Il principio della parità tra uomini e donne nell'art. 117, 7° comma*, in T. Groppi e M. Olivetti (a cura di), *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo Titolo V*, Torino, 2001, p. 109 ss.

⁵ Le diverse generazioni di misure preferenziali che hanno scandito l'evoluzione della giurisprudenza consolidatasi in ambito sovranazionale sul tema dell'equilibrio di genere sono state ampiamente indagate in dottrina (cfr. *ex aliis*, A. Deffenu, *Il principio di pari opportunità di genere nelle istituzioni politiche*, Torino, 2012, p. 32 ss.; G. Guiglia, *Non discriminazione e uguaglianza: unite nella diversità*, in www.gruppodipisa.it, n. 2/2012, p. 12 ss.; G. Luchena, *Sulla legittimità delle azioni positive cosiddette "forti" a seguito della sentenza Marshall: eguaglianza nei punti di partenza o eguaglianza nei punti di arrivo?* in L. Chieffi (a cura di), *Evoluzione delle autonomie e tutela dei diritti sociali. A proposito della riforma del Titolo V della Costituzione*, Padova, 2001, p. 153 ss.; M. Barbera, *L'eccezione e la regola, ovvero l'eguaglianza come apologia dello status quo*, in B. Beccalli (a cura di), *Donne in quota: è giusto riservare posti alle donne nel lavoro e nella politica?*, Milano, 1999, p. 119 ss.; L. Calafà, *Le "quote condizionate" a favore delle donne al vaglio della Corte di Lussemburgo*, in *Riv. it. dir. lav.*, II, 1998, p. 214 ss.; A. Cerri e B. Veneziani, *Le azioni positive dopo la sentenza Marschall*, in *Dir. lav. Rel. Ind.*, 1998, p. 401 ss.; D. Izzì, *La Corte di Giustizia e le azioni positive: da Kalanke a Marschall*, in *Lavoro e diritto*, 1998, p. 675 ss.; S. Fredman, *After Kalanke and Marschall: Affirming affirmative action*, in *The Cambridge Yearbook of European Legal Studies*, vol. I, 1998, p. 203 ss.; Id., *Reversing discrimination*, in *Law quarterly review*, 1997, p. 575 ss.; M. V. Ballestrero, *Azioni positive. Punto e a capo*, in *Lavoro e diritto*, 1996, p. 117 ss.; P. Mori, *Quale uguaglianza? Ovvero le azioni positive davanti alla Corte di giustizia delle Comunità europee*, in *Dir. Un. Eur.*, 1996, p. 821 ss.; S. Scarponi, *Pari opportunità e frauenquoten davanti alla Corte di giustizia*, in *Riv. dir. eur.*, I, 1995, p. 717 ss.). Il punto di partenza è stato rappresentato dalla nota sentenza Kalanke del 17 ottobre 1995, laddove la CGCE si è pronunciata sulle *affirmative actions* introdotte in ambito laburistico: in

Trattato di Amsterdam, al progressivo riconoscimento dello strumento del trattamento preferenziale come affermazione della finalità sottesa al principio di eguaglianza sostanziale⁶.

tale occasione, i giudici hanno dichiarato l'illegittimità di una normativa che introduceva – a parità di qualificazioni tra candidati ritenuti ugualmente idonei per una promozione – un trattamento preferenziale alle donne nei settori in cui le stesse fossero sottorappresentate, considerata idonea a determinare un «automatico» risultato alla componente femminile, a discapito dei candidati uomini (sulla assonanza del percorso argomentativo tracciato dai giudici di Lussemburgo e il ragionamento edificato dalla Consulta attraverso la succitata sentenza n. 422 del 1995, cfr. M.V. Ballestrero, *Azioni positive e quote nel giudizio di due autorevoli Corti*, in S. Scarponi (a cura di), *Le pari opportunità nella rappresentanza politica e nell'accesso al lavoro. I sistemi di "quote" al vaglio di legittimità*, Trento, 1997, p. 37 ss.). Tale decisione, tuttavia, è stata accolta in termini piuttosto critici dagli studiosi, in ragione della interpretazione piuttosto restrittiva effettuata dai giudici sul parametro di riferimento, ossia l'art. 2, comma 4, dir. n. 76/207 (considerato per decenni il *crocevia normativo obbligato in tema di misure preferenziali a livello comunitario*). In tale occasione, infatti, il principio paritario emergente dal testo della direttiva – concernente la legittimità di misure volte a promuovere la «parità delle opportunità tra uomini e donne» nell'accesso al lavoro, ivi compresa la promozione – è stato interpretato nel senso di *identico trattamento* tra i candidati, conducendo pertanto a dichiarare incompatibile con il diritto comunitario la normativa tedesca che prevedeva un trattamento preferenziale per le donne nei settori in cui le stesse non fossero adeguatamente rappresentate. Siffatto orientamento è stato, successivamente, parzialmente temperato attraverso la sentenza Marshall dell'11 novembre 1997, laddove la Corte si è pronunciata sulla compatibilità con il comma 4 dell'art. 2, dir. n. 76/207 di una normativa nazionale che prevedeva, nell'ambito del pubblico impiego, un meccanismo preferenziale per le donne ai fini della promozione nel caso in cui, a livello del posto considerato, le stesse fossero sottorappresentate. La normativa censurata, tuttavia, conteneva una "*saving clause*" per i candidati di genere maschile, che avrebbe permesso a questi ultimi di essere preferiti alle donne qualora l'esame dei criteri richiesti ai fini della promozione facesse propendere per una scelta che derogasse al meccanismo preferenziale (secondo alcuni, la presenza della "*saving clause*" ha costituito soltanto un elemento «compensativo e giustificativo» del mutamento d'approccio registrato dalla Corte, colpita dalla risonanza del dibattito dottrinale sviluppatosi, in termini critici, in relazione alla sentenza Kalanke: sul punto, si v. O. Pollicino, *Discriminazione sulla base del sesso e trattamento preferenziale nel diritto comunitario. Un profilo giurisprudenziale alla ricerca del nucleo duro del new legal order*, Milano, 2005, p. 115 ss.).

⁶ La sentenza Marshall ha costituito, infatti, soltanto il punto di partenza di un vero e proprio processo di *costituzionalizzazione*, nel panorama comunitario, dello strumento del trattamento preferenziale, avvenuto con l'entrata in vigore del Trattato di Amsterdam attraverso l'aggiunta del comma 4 all'art. 119 (divenuto, poi, art. 141 TCE). Invero, il concetto di *sesso sottorappresentato* ivi contenuto ha favorito l'emersione del carattere *neutrale* da attribuire alle misure preferenziali, queste ultime declinate non più soltanto alla mera promozione della *parità delle opportunità*, bensì verso la concreta attribuzione di *vantaggi specifici e diretti* per il sesso sottorappresentato, al fine di garantire l'effettiva parità di genere in ambito laburistico. Se, tuttavia, la disposizione *de qua* era stata edificata in riferimento a tale specifico ambito, l'art. 23 della Carta di Nizza-Strasburgo ha, invece, introdotto un obiettivo di eguaglianza sostanziale ben più ampio, da raggiungere «in tutti i campi, compreso in materia di occupazione, lavoro e retribuzione». In tale processo, volto alla progressiva affermazione dell'eguaglianza di genere, non può non essere incluso il contributo fornito dal Trattato di Lisbona, che ha avuto il merito di attribuire alla Carta dei diritti fondamentali lo stesso valore giuridico dei Trattati (cfr. art. 6), includendo la «parità tra donne e uomini» quale valore sul quale l'U.E. si fonda, mirando così a «combattere le discriminazioni fondate sul sesso» (art. 10 TFUE). In argomento, *amplius*, O. Pollicino, *Discriminazione sulla base del sesso e trattamento preferenziale nel diritto comunitario*, cit., p. 125 ss.; S. Ninatti, *Azioni positive e discriminazioni per sesso nel diritto comunitario*, in *Quad. cost.*, n. 2/2000, p. 465 ss.; L.M. Dentici, *L'eguaglianza fra i sessi nell'Europa di Amsterdam*, in *Dir. lav.*, 2000, I, p. 224 ss.; G. Brunelli, *Art. 23. Parità tra uomini e donne*, in AA.VV., *L'Europa dei diritti. Commento alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea*, Bologna, 2001, p. 178 ss.; A. D'aloia, *Diritti sociali e politiche di eguaglianza nel processo costituzionale europeo*, in M. Scudiero (a cura di), *Il*

Ad oggi, l'impianto normativo di riferimento concernente il sistema di elezione degli organi rappresentativi regionali è costituito dalla legge n. 165 del 2004 ("Disposizioni di attuazione dell'articolo 122, primo comma, della Costituzione")⁷, modificata da ultimo con la legge n. 20 del 15 febbraio 2016. Tale legge ha avuto il merito di ridefinire i meccanismi paritari previsti dalle leggi elettorali regionali, apportando significative novità che, tuttavia, non sembrano essere state accolte con entusiasmo dal versante substatale considerato che, ad oggi, alcune Regioni non si sono adeguate affatto ai dettami imposti dal legislatore statale; in altri casi, invece, si è addirittura verificato il potere sostitutivo del Governo previsto dall'art. 120, comma 2, Cost., per sopperire all'inerzia del legislatore regionale.

Il punto verrà approfondito *infra*. Per ora, sembra opportuno segnalare che, in riferimento ai contesti regionali che adottano un sistema elettorale che prevede l'espressione di preferenze⁸, la legge n. 20/2016 ha previsto la combinazione di due differenti misure per favorire l'equilibrio dei sessi negli organi elettivi, ossia il sistema delle "quote di lista"⁹ e il meccanismo della doppia preferenza di genere¹⁰; per le Regioni ove, invece, vige il cd.

diritto costituzionale comune europeo. Principi e diritti fondamentali, vol. I, tomo III, Napoli, 2002, p. 841 ss.; E. Radighieri, *Nuove prospettive per la parità dei sessi?* in L.S. Rossi (a cura di), *Carta dei diritti fondamentali e costituzione dell'Unione europea*, Milano, 2002, p. 186 ss.; A. Donà, *Le pari opportunità. Condizione femminile in Italia e integrazione europea*, Roma-Bari, 2006, p. 54 ss.; M. Barbera, *Introduzione. Il nuovo diritto antidiscriminatorio: innovazione e continuità*, in Id. (a cura di), *Il nuovo diritto antidiscriminatorio. Il quadro comunitario e internazionale*, Milano, 2007, XIX; G. Demuro, *Costituzionalismo europeo e tutela multilivello dei diritti. Lezioni*, Torino, 2009, p. 41 ss.; E. Palici Di Suni, *Il principio di eguaglianza nell'Unione Europea*, in A. Lucarelli e A. Patroni Griffi (a cura di), *Dal Trattato costituzionale al Trattato di Lisbona. Nuovi studi sulla Costituzione europea*, Napoli, 2009, p. 255 ss.; Id., *Empowerment delle donne, riequilibrio della rappresentanza politica, multilevel governance e democratizzazione dell'UE*, in M. Rossilli (a cura di), *I diritti delle donne nell'Unione Europea. Cittadine migranti schiave*, Roma, 2009, p. 23 ss.; M. Cartabia, *I diritti fondamentali e la cittadinanza dell'Unione*, in F. Bassanini e G. Tiberi (a cura di), *Le nuove istituzioni europee. Commento al Trattato di Lisbona*, Bologna, 2010, p. 89 ss.; 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. 195 ss.; C. Salazar, *Pari opportunità*, in *Dizionario di diritto pubblico*, diretto da S. Cassese, V, Milano, 2006, p. 4088 ss.

⁷ Il comma 1 dell'art. 122 Cost. stabilisce, infatti, che «Il sistema d'elezione [...] del Presidente e degli altri componenti della Giunta regionale nonché dei consiglieri regionali sono disciplinati con legge della Regione nei limiti dei principi fondamentali stabiliti con legge della Repubblica, che stabilisce anche la durata degli organi elettivi». Sul tema, nella prospettiva analizzata attraverso la presente indagine, cfr. P.L. Petrillo, *Democrazia paritaria, «quote rosa» e nuovi statuti regionali*, in M. Carli, G. Carpani e A. Siniscalchi (a cura di), *I nuovi statuti delle regioni ordinarie. Problemi e prospettive*, Bologna, 2006, p. 546 ss.

⁸ È il caso della Regione Abruzzo, Campania, Basilicata, Emilia-Romagna, Lazio, Lombardia, Marche, Molise, Puglia, Toscana, Umbria, Veneto e, di recente, anche la Liguria.

⁹ La legge n. 20 del 2016, infatti, stabilisce che, in ciascuna lista, i candidati dello stesso genere non debbano eccedere il 60% del totale.

¹⁰ Tale meccanismo, ripreso dalla legislazione elettorale campana, prevede per l'elettore la facoltà di esprimere due preferenze a candidati di sesso diverso, pena l'annullamento della seconda. In argomento, cfr.

“listino”¹¹, il legislatore ha stabilito che i candidati debbano essere presentati in ordine alternato di genere, in uno alla quota riservata a ciascun genere pari al 60%¹².

A questo punto, occorre chiedersi quale scenario potrebbe prefigurarsi qualora il legislatore regionale decida di non adeguarsi ai principi imposti dalla normativa statale di riferimento: invero, atteso che la legge n. 20/2016 costituisce una legge statale *di principio* in materia concorrente, assumendo quindi valore di *parametro interposto*, il mancato adeguamento da parte delle Regioni dei principi stabiliti con legge della Repubblica costituirebbe una concreta violazione degli artt. 122 e 117, comma 7, Cost. In aderenza a tale presupposto, lo svolgimento delle consultazioni elettorali nelle Regioni ancora inadempienti condurrebbe alla formazione di un neo Consiglio regionale eletto sulla base di una legge non conforme alla Carta.

2. Il caso del Piemonte e della Calabria.

Tale ipotetico scenario ha assunto effettività e sostanza in riferimento alla Regione Piemonte e alla Regione Calabria, entrambe coinvolte in recenti consultazioni elettorali¹³ senza aver provveduto ad adeguare la propria legge elettorale alle indicazioni di stampo paritario imposte del legislatore statale.

La Regione Piemonte, infatti, adotta 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): in tale cornice normativa, l'unica disposizione rinvenibile in tema di parità di genere è costituita dall'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.

Per la Regione Calabria, invece, lo scenario è ancora più complesso, attesa l'irriducibile vaghezza della normativa di riferimento: invero, l'unico cenno in tema di rappresentanza paritaria è contenuto nell'art. 1, comma 6, legge regionale n. 1 del 7 febbraio 2005, laddove

F. Pastore, S. Ragone, *Voto di preferenza e rappresentanza di genere nella legislazione elettorale regionale*, in www.amministrazioneincammino.luiss.it, (26 gennaio 2009).

¹¹ Come nel caso del Piemonte e, fino a poco tempo fa, della Liguria.

¹² 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.

¹³ Rispettivamente, il 26 maggio 2019 (Piemonte) e il 26 gennaio 2020 (Calabria).

è previsto soltanto che «[...] le liste elettorali devono comprendere, a pena di inammissibilità, *candidati di entrambi i sessi*».

La lacunosità delle formule paritarie rinvenibili nei contesti regionali analizzati avrebbe imposto, pertanto, un intervento del legislatore regionale al fine di delineare contorni più nitidi per il rispetto del principio in parola. Invece, in occasione delle più recenti consultazioni, né la Calabria né, tantomeno, il Piemonte, hanno provveduto spontaneamente ad adeguare la propria legge elettorale ai vincoli imposti dalla legge statale del 2016, sollevando non poche perplessità in relazione alla concreta legittimità delle scelte adottate, e degli esiti ad esse correlati. Invero, almeno in Calabria¹⁴, la mancata attuazione di incisive formule di riequilibrio della rappresentanza ha condotto, ancora una volta, ad esiti di restrizione della partecipazione politica femminile decretando, all'esito delle consultazioni elettorali svoltesi il 26 gennaio 2020, l'elezione di sole due donne nella compagine consiliare regionale calabrese¹⁵.

Occorre, a questo punto, soffermarsi sull'effettivo grado di incidenza che avrebbe potuto spiegare un eventuale intervento da parte dei giudici nei casi ivi considerati, considerata l'assenza delle condizioni per l'applicabilità di una soluzione dissolutiva dell'organo

¹⁴ Nonostante il calo registratosi nella ultima tornata elettorale rispetto ai dati risalenti alle consultazioni del 2014 (nel 2019, infatti, sono state elette quattro donne in meno rispetto al 2014), il Piemonte continua ad essere, tra le Regioni italiane, una delle *più rosa*. Non è lo stesso, tuttavia, per la Calabria, notoriamente distintasi – assieme alla Basilicata – quale Regione con il minor numero di presenze femminili nelle assemblee elettive. Sul punto, cfr. U. Adamo, *Principio di pari opportunità e legislazione elettorale regionale. Dal Consiglio calabrese una omissione voluta, ricercata e votata. In Calabria la riserva di lista e la doppia preferenza di genere non hanno cittadinanza*, in *Le Regioni*, n. 2/2020, p. 403 ss.; nonché A. Rauti, *Ancora sulla legge elettorale calabrese (tra novità ed omissioni)*, in *Diritti regionali. Rivista di diritto delle autonomie territoriali*, n. 3/2017.

¹⁵ E, quindi, solo una donna in più rispetto alle elezioni del 2014. A ben vedere, tuttavia, tale risultato non è stato del tutto imprevedibile, atteso che il 60% delle liste presentate dai partiti conteneva, in ognuna di esse, un numero di donne non superiore ad una, peraltro collocate alle ultime posizioni. Fonte:

<https://portale.regione.calabria.it/website/portalmidia/2020-01/Esiti-elezioni-regionali.pdf>. Il decreto di indizione delle elezioni n. 322 del 25 novembre 2019 era stato impugnato innanzi al T.A.R. Calabria dall'Associazione "What Women Want – La Calabria vista dalle donne" e da una cittadina elettrici, chiedendo la remissione degli atti alla Corte costituzionale per l'accertamento della illegittimità della normativa regionale e l'annullamento del decreto impugnato. Tuttavia, il g.a. ha rigettato la questione per difetto di giurisdizione, rilevando che «oggetto del giudizio non è il procedimento elettorale [...] bensì il libero esercizio del diritto di voto», essendo in discussione «un diritto politico, la cui cognizione non può che spettare al giudice ordinario [...] atteso che la giurisdizione amministrativa in materia di contenzioso elettorale non è esclusiva» (cfr. *in terminis* T.A.R. Calabria, Catanzaro, I, sent. n. 2158 del 27 dicembre 2019, richiamando, in argomento, Cass. Civ., I, ord. 17 maggio 2013, n. 12060 e Cass. Civ., SS.UU., ord. 20 ottobre 2016, n. 21262). Successivamente, è stata proposta innanzi al g.a. impugnativa avverso i risultati delle consultazioni del 26 gennaio 2020, chiedendone l'annullamento ed eccependo, in tale occasione, l'illegittimità costituzionale della legge elettorale regionale. L'udienza per la discussione del ricorso, originariamente fissata il 23 settembre 2020, è slittata a novembre.

elettivo ai sensi dell'art. 126 Cost.¹⁶. Né tantomeno risulta percorribile l'ipotesi relativa ad una *paralisi* – in attesa degli interventi legislativi di modifica – del rinnovo dell'organo democratico, poiché in contrasto con l'esigenza di “salvaguardia della costante operatività di un organo costituzionale a composizione elettiva”¹⁷.

Nella consapevolezza che siffatte problematiche avrebbero ben presto interessato anche la Regione Liguria e la Regione Puglia (entrambe coinvolte nel rinnovo degli organi elettivi previsto per il 20-21 settembre 2020), il Governo ha deciso di intervenire attraverso l'esercizio del potere sostitutivo previsto dall'art. 120, comma 2, Cost. (applicato tuttavia soltanto in Puglia), per far sì che nelle realtà territoriali ivi considerate si procedesse alle consultazioni elettorali in osservanza dei vincoli paritari imposti dalla legge n. 20/2016.

3. L'intervento di modifica della legge elettorale ligure e l'esercizio del potere sostitutivo in Puglia.

Fino a pochi mesi fa, la Regione Liguria seguiva la disciplina introdotta con normativa nazionale (ll. nn. 108/1968 e 43/1995) non prevedendo, pertanto, alcunché in relazione alla tutela della rappresentanza di genere nelle assemblee rappresentative (ad eccezione di qualche generica indicazione contenuta nell'art. 1, comma 2, lett. *d*), legge regionale 1 agosto 2008, n. 26, secondo cui l'integrazione della dimensione di genere nella normativa e nell'azione politica e programmatica della Regione dovesse essere realizzata 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»¹⁸. Dopo anni di “ordinaria dimenticanza”¹⁹, con legge reg. n. 18 del 21 luglio 2020, il legislatore è intervenuto a modificare la disciplina previgente, attraverso la soppressione del cd. *listino* e l'introduzione del meccanismo di matrice campana della doppia preferenza

¹⁶ Invero, la disposizione costituzionale surrichiamata impone (attraverso un decreto motivato del Presidente della Repubblica) lo scioglimento del Consiglio regionale e la rimozione del Presidente della Giunta qualora siano stati compiuti «atti contrari alla Costituzione o gravi violazioni di legge». Nel caso delle Regioni considerate, invece, si fa riferimento ad una violazione di legge che si manifesta *ab origine*, ossia prima delle consultazioni elettorali, e non in via successiva, attraverso atti posti in essere dagli eletti, come invece prevede la disposizione in commento.

¹⁷ Cfr. Corte cost., sent. n. 29 del 3 febbraio 1987, punto n. 2 cons. dir.

¹⁸ L. reg. 1 agosto 2008, n. 26 (“Integrazione delle politiche di pari opportunità di genere in Regione Liguria”).

¹⁹ L. Trucco, *Dal mar Ligure allo Ionio: norme elettorali “last minute” e rappresentanze di genere di “mezza estate”*, in *Consulta OnLine*, 10 agosto 2020, p. 2 ss.

di genere²⁰ (in uno al limite di rappresentanza dello stesso genere pari al 60% previsto, a pena di inammissibilità, per le liste provinciali)²¹. Tale intervento, tuttavia, lungi dal rappresentare una scelta di natura *spontanea* del legislatore, costituisce l'esito di un *invito*, da parte del Governo, rivolto alle Regioni che ancora non avessero provveduto ad adeguare la propria legge elettorale ai vincoli paritari emergenti dalla legge statale n. 20/2016, specificando che l'inosservanza di tale monito avrebbe determinato l'utilizzo del potere sostitutivo previsto dall'art. 120, comma 2, Cost.

L'entrata in vigore, a ridosso delle consultazioni elettorali, della legge reg. n. 18 del 21 luglio 2020 non ha reso necessario, pertanto, l'utilizzo di tale potere, esercitato invece nei confronti della Regione Puglia per sopperire all'inerzia del legislatore regionale. In vista dell'imminente rinnovo del Consiglio regionale pugliese, pertanto, con d.l. n. 86 del 31 luglio 2020 (recante "Disposizioni urgenti in materia di parità di genere nelle consultazioni elettorali delle Regioni a Statuto ordinario"), convertito senza modificazioni dalla legge n. 98 del 7 agosto 2020, è stato introdotto il meccanismo della doppia preferenza di genere, da applicarsi «in luogo delle vigenti disposizioni regionali in contrasto con i principi della legge n. 165 del 2004».

L'intervento statale, tuttavia, non è stato accolto con entusiasmo in dottrina, producendo una stratificazione di osservazioni connotate da sfumature piuttosto critiche. Esso, infatti, è stato preceduto²² da un atto di diffida del Presidente del Consiglio del 23 luglio 2020, con il quale si invitava la Regione ad adeguare la propria legge elettorale ai vincoli paritari previsti dalla legge statale n. 20/2016 entro il termine di cinque giorni²³, decorso inutilmente il quale sarebbe stato adottato «ogni ulteriore atto di cui il Governo ha facoltà secondo legge»: l'esiguità del margine temporale concesso alla Regione al fine di provvedere all'inserimento dei vincoli di riequilibrio statali è parso, tuttavia, non esattamente rispondente all'indicazione prevista dall'art. 8, comma 1, legge n. 131/2003, laddove si fa riferimento ad un «congruo termine» da assegnare all'ente interessato per

²⁰ Art. 7, commi 1 e 5, l. reg. n. 18 del 21 luglio 2020.

²¹ Art. 6, comma 2, l. reg. n. 18 del 21 luglio 2020.

²² Ai sensi dell'art. 8, comma 1, della legge n. 131 del 5 giugno 2003 (recante "Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3").

²³ Sulla "profonda distonia" tra il binomio "atto di diffida – assegnazione del termine" rispetto all'esercizio della funzione legislativa regionale, quest'ultima connotata da un «un elevatissimo grado di discrezionalità, non subordinabile a condizioni e tempistiche eterodeterminate», cfr. P. Colasante, *Il Governo "riscrive" la legge elettorale della Regione Puglia con la doppia preferenza di genere. Profili problematici dell'esercizio del potere sostitutivo sulla potestà legislativa regionale*, in www.federalismi.it, 9 settembre 2020, p. 16 ss.

adottare i provvedimenti considerati «dovuti o necessari»²⁴.

Sul punto, ha suscitato altresì forti perplessità la scelta del Governo di procedere all'intervento sostitutivo attraverso la decretazione d'urgenza, violando così l'art. 15, comma 2, lett. b), legge n. 400/1988 (che inibisce la possibilità allo stesso di provvedere nelle materie indicate all'art. 72, comma 4 Cost. – tra le quali rientra anche la materia elettorale²⁵ – rimesse all'esame ed alla approvazione delle Camere), non essendo state chiarite le motivazioni concernenti la *necessità ed urgenza* sottese all'applicazione di tale strumento, considerato che nel preambolo del decreto si fa riferimento soltanto alle «imminenti scadenze elettorali» e alla tutela della «unità giuridica della Repubblica»²⁶. Peraltro, non può non rilevarsi come dal decreto emerga un concetto un po' «dilatato» di «unità giuridica della Repubblica», considerato che il riferimento esplicito alle «imminenti scadenze elettorali» pugliesi e la nomina del Prefetto di Bari conducono a rilevare la specificità del rimedio in riferimento alla sola realtà pugliese, e non a tutto il territorio nazionale²⁷.

4. L'effettivo rendimento delle innovazioni legislative.

Gli esiti relativi all'introduzione delle misure in commento sono stati, per entrambi i contesti regionali ivi citati, piuttosto deludenti: invero, in Liguria la percentuale femminile eletta non ha subito variazioni rispetto alle precedenti competizioni, nonostante la mancata vigenza, in riferimento a queste ultime, di misure legislative di riequilibrio della

²⁴ Sul punto, cfr. le considerazioni critiche di M. Cosulich, *Ex malo bonum? Ovvero del decreto-legge n. 86 del 2020 che introduce la doppia preferenza di genere nelle elezioni regionali pugliesi*, in www.federalismi.it, 9 settembre 2020, p. 3 ss.; F. Covino, *Potere sostitutivo del Governo e doppia preferenza di genere nelle elezioni pugliesi di fine estate*, in *Osservatorio AIC*, n. 5/2020, p. 41 ss.

²⁵ Non sembra concordare su tale profilo T. Groppi (*“La Costituzione si è mossa”: la precettività dei principi costituzionali sulla parità di genere e l'utilizzo del potere sostitutivo del governo nei confronti della Regione Puglia*, in www.federalismi.it, 9 settembre 2020, p. 12 ss.), rilevando come l'intervento sostitutivo in analisi abbia inciso “in prevalenza” non sulla materia elettorale [...], bensì sulla parità di genere”.

²⁶ Si v. le perplessità manifestate da L. Trucco, *Dal mar Ligure allo Ionio*, cit., 14 ss. e Id., *Preferenza di genere e sostituzione legislativa della regione Puglia: quando il fine potrebbe già avere il mezzo*, in *Quad. cost.*, n. 3/2020, p. 605 ss.; sottolinea altresì il “rischio” che la scelta del decreto-legge possa diventare una “pessima lettura per l'autonomia regionale”, F. Corvaja, *Preferenza di genere e sostituzione legislativa della regione Puglia*, cit., p. 609 ss.

²⁷ M. Cosulich, *Ex malo bonum?*, cit., p. 9 ss.; nonché L. Trucco, *Dal mar Ligure allo Ionio*, cit., p. 14.

rappresentanza²⁸; mentre in Puglia, l'applicazione della doppia preferenza di genere ha determinato soltanto l'elezione di due donne in più rispetto ai numeri registrati alle consultazioni del 2015²⁹. I dati testimoniano, pertanto, un rendimento piuttosto basso delle manovre legislative in commento ai fini del riequilibrio della rappresentanza³⁰.

Il complessivo scenario ivi tratteggiato conduce a ritenere che il concreto raggiungimento di una effettiva parità dei sessi nella rappresentanza politica costituisca una problematica che difficilmente può essere risolta ricorrendo soltanto alle “armi del diritto”³¹ in materia elettorale, considerata l'assenza di una spontanea adesione, da parte del sistema partitico, al concetto di *partecipazione politica egualitaria*. E le perplessità manifestate dal Sen. Calderoli nella seduta del 6 agosto 2020, n. 249 (in riferimento all'approvazione del citato d.l. n. 86/2020, concernente l'introduzione della doppia preferenza in Puglia) sembrano deporre in tal senso, rilevando come l'introduzione di meccanismi di riequilibrio della rappresentanza possano produrre ben poco se le donne continuano ad essere incluse nelle dinamiche politiche soltanto per soddisfare la quota prevista dalla normativa di riferimento o, peggio ancora, vengano considerate quali mere *portatrici di preferenze* per i candidati uomini (ipotesi piuttosto ricorrente, in particolare nei contesti regionali ove è previsto il meccanismo della doppia di preferenza di genere)³².

²⁸ Invero, su trenta consiglieri regionali eletti, le consultazioni di settembre 2020 hanno decretato la vittoria soltanto di tre donne, analogamente all'esito della competizione elettorale del 2015 (svoltasi, come accennato, in assenza di meccanismi di riequilibrio). Per le consultazioni di settembre 2020, si v. i dati disponibili al seguente link:

<https://www.regione.liguria.it/homepage/attivita/C3%A0-istituzionale/elezioni/elezioni-regionali-2020/seas.html>; nonché, per la tornata elettorale del 2015, i dati disponibili all'indirizzo:

<https://www.regione.liguria.it/homepage/attivita/C3%A0-istituzionale/elezioni/regionali-2015.html>.

²⁹ In Puglia, infatti, la recente tornata elettorale si è conclusa con la presenza di appena otto donne in Consiglio su cinquanta membri (per un riepilogo, cfr. i dati al seguente indirizzo: <https://elezioni.interno.gov.it/regionali/scrutini/20200920/scrutiniRI160000000000>). Un lieve miglioramento rispetto al 2015 (allorquando la compagine consiliare era composta da appena 6 donne), ma si attendevano risultati di gran lunga diversi in forza dell'applicazione del meccanismo della doppia preferenza.

³⁰ Probabilmente determinato dalla circostanza che, almeno in relazione al caso pugliese, in varie circoscrizioni le segreterie dei partiti hanno presentato liste non conformi alla percentuale 60-40% né, tantomeno, 50-50%, eludendo così le misure di riequilibrio (pur essendo prevista, per siffatta violazione, una sanzione pecuniaria, ossia la riduzione dei contributi ai gruppi consiliari ex art. 8, comma. 13, l. reg. 28 gennaio 2005, n. 2). Sul punto, cfr. L. Trucco, *Preferenza di genere e sostituzione legislativa della regione Puglia*, cit., p. 607.

³¹ L'insufficienza di un mero intervento legislativo ai fini del riequilibrio di genere nelle istituzioni politiche era già stato messo in evidenza da 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. 25.

³² «[I]n collegi che hanno a disposizione un numero di candidature che va da due a sette, quindi piuttosto piccolo, la doppia preferenza di genere danneggia il sesso femminile, perché normalmente il maschio è maggiormente infedele della femmina [...]. Il maschio solitamente si accoppia con quattro o cinque rappresentanti del gentil sesso, cosa che la donna solitamente non fa. Il risultato è che il maschio si porta i

Probabilmente, sul versante partitico, una regolazione *esogena* in grado di comprimere siffatte dinamiche condurrebbe finalmente ad una seria attuazione del «metodo democratico» di cui all'art. 49 Cost., evitando così che il concetto di rappresentanza politica paritaria continui ad essere sostanzialmente eroso, nei suoi connotati di fondo e nei dettagli, dal concreto *modus operandi* dei partiti politici. In alternativa, potrebbe seriamente essere presa in considerazione la possibilità di adeguare la legge n. 20/2016 ai vincoli paritari previsti in relazione al versante sovranazionale, quantomeno in riferimento al sistema delle quote di lista (pari al 50% per i candidati di entrambi i sessi, a pena di inammissibilità della lista)³³, considerato il successo registrato sul versante applicativo. Nella speranza che i partiti non riescano ad elaborare, anche in tale ipotesi, ulteriori soluzioni idonee a comprimerne l'effettivo rendimento.

Abstract: Il mancato adeguamento di alcune Regioni ai principi paritari imposti dalla legge-cornice statale n. 20 del 15 febbraio 2016 ha reso necessario l'intervento del Governo attraverso l'esercizio del potere sostitutivo previsto dall'art. 120, comma 2, Cost. Tuttavia, siffatto intervento non è stato accolto con entusiasmo dalla dottrina, censurandone diffuse criticità in relazione ai presupposti applicativi e alle concrete modalità di esercizio dello stesso. L'insuccesso della manovra in commento si è registrata, altresì, sul versante del rendimento, considerato che non è riuscita ad approdare a risultati soddisfacenti in termini

voti di quattro o cinque signore e le signore non vengono elette» (cfr. intervento del Sen. Calderoli, Senato della Repubblica – XVIII legislatura – Resoconto stenografico dell'Assemblea, seduta del 6 agosto 2020, n. 249, 23 ss.). Sugli effetti negativi del cd. *ticket* (ossia il metodo secondo cui in campagna elettorale due candidati di genere diverso si presentano assieme), che tende a condurre le donne ad essere trasformate in «portatrici di voti» a favore degli uomini, si v. F. Ginesu, *Dove sono le donne nei consigli regionali?*, in *IlSole24ore*, 1 aprile 2019 e S. Cecchini, *La democrazia paritaria e le elezioni regionali in Sardegna del 24 febbraio 2019*, in *www.forumcostituzionale.it*, 31 marzo 2019, p. 10 ss.

³³ La legge n. 65 del 22 aprile 2014 ha introdotto, per le elezioni europee del 2014, il meccanismo della *trippla preferenza di genere*, ossia la facoltà per l'elettore di esprimere tre preferenze, di cui almeno una rivolta ad un candidato di genere diverso rispetto agli altri due indicati dallo stesso, pena l'annullamento della terza preferenza. Tale meccanismo è stato mantenuto per le elezioni del 2019, integrandolo con il sistema delle quote di lista (già previsto ed applicato a partire dalle elezioni del 2004, seppur in misura differente, atteso che la legge n. 90 dell'8 aprile 2004 prevedeva che ciascuna lista non potesse contenere più di 2/3 dei candidati del medesimo genere) pari al 50% per i candidati di entrambi i sessi, a pena di inammissibilità (inoltre, i candidati collocati ai primi due posti nella lista devono essere di genere diverso). Rispetto alle elezioni del 2014, è stata introdotta l'alternativa, in capo all'elettore, di esprimere una doppia o una tripla preferenza (purché rivolte a candidati di sesso diverso) ma con l'ulteriore obbligo, in tale ultimo caso, di annullamento sia della seconda che della terza preferenza (e non soltanto, quindi, della terza preferenza, come previsto per le elezioni del 2014) in caso di inosservanza del vincolo paritario da parte dell'elettore. Sul punto, cfr. M.G. Rodomonte, *L'eguaglianza senza distinzioni di sesso in Italia. Evoluzione di un principio a settant'anni dalla nascita della Costituzione*, Torino, 2018, p. 136 ss.

di riequilibrio della rappresentanza.

Abstract: The failure of some Regions to comply with the equal principles imposed by the state framework law n. 20 of February 15, 2016 made it necessary for the Government to intervene through the exercise of the substitute power provided for by art. 120, comma 2, of the Constitution. However, this intervention was not enthusiastically accepted by the doctrine, censoring widespread critical issues in relation to the applicative assumptions and the concrete ways of exercising it. The failure of the maneuver in question was also recorded on the performance side, considering that it was unable to achieve satisfactory results in terms of egalitarian gender representation.

Parole chiave: rendimento – rappresentanza politica paritaria – esercizio potere sostitutivo – Regioni – sistema elettorale

Key words: performance – egalitarian gender representation – substitute power – Regions – electoral system.