

VOTO DI PREFERENZA E RAPPRESENTANZA DI GENERE NELLA LEGISLAZIONE ELETTORALE REGIONALE

Fulvio Pastore – Sabrina Ragone*

Sommario: 1. *Premessa: le alterne vicende della rappresentanza di genere tra legislazione, riforme e giurisprudenza costituzionale.* – 2. *Le scelte regionali sulla “materia elettorale” relativamente alla rappresentanza di genere nella legislazione e nei principi statutari.* – 3. *Motivi politici e giuridici della scelta compiuta dalla maggior parte dei legislatori regionali in favore del voto di preferenza.* – 4. *Una soluzione alla questione della rappresentanza di genere ritagliata su misura per i sistemi elettorali proporzionali con liste plurinominali e voto di preferenza: la preferenza “di genere”.* – 5. *Alcune (brevi) osservazioni sul disegno di legge presentato alla Camera e al Senato nella XVI legislatura sulle elezioni dei parlamentari europei.* – 6. *Riflessioni conclusive.*

1. *Premessa: le alterne vicende della rappresentanza di genere tra legislazione, riforme e giurisprudenza costituzionale.*

Il presente studio presuppone, senza che sia necessario supportare con elementi probanti l'assunto iniziale, una considerazione preliminare: il percorso italiano verso una rappresentanza paritaria dei generi all'interno degli organi elettivi nazionali e regionali non è giunto a compimento, ma neanche a risultati degni di nota¹.

L'evoluzione della disciplina volta ad aumentare la presenza delle donne (in quanto sesso sottorappresentato) nei luoghi decisionali si è snodata attraverso una serie di tappe determinate, segnate da pronunce della Corte costituzionale e da riforme costituzionali, in un contesto normativo, anche sovra e infranazionale, che denota crescente attenzione alla problematica in esame.

La Costituzione, nella sua formulazione originaria, oscillava tra due diversi obiettivi, quali il perseguimento della parità delle donne rispetto agli uomini e la contestuale tutela delle specificità delle prime², come emerge dall'art. 37 c. 1, relativo all'ambito lavorativo³. Tra le disposizioni dedicate alla parità tra i generi, oltre all'art. 3,

* L'articolo è il frutto del dialogo e della collaborazione tra i due Autori. Nello specifico, Sabrina Ragone è autrice dei paragrafi 1, 2 e 5 e Fulvio Pastore è autore dei paragrafi 3, 4 e 6.

Fulvio Pastore è professore associato di Diritto costituzionale della Facoltà di Giurisprudenza dell'Università degli studi di Cassino; Sabrina Ragone è dottoranda di ricerca in Giustizia costituzionale e diritti fondamentali presso l'Università degli studi di Pisa.

¹ Ancora nel 2003 la Corte costituzionale, nella sentenza n. 49, parlava di una «constatazione, storicamente incontrovertibile, di uno squilibrio di fatto tuttora esistente nella presenza dei due sessi nelle assemblee rappresentative, a sfavore delle donne» (punto 4 del *considerato in diritto*). In merito ai risultati delle elezioni politiche del 2008, che comunque segnano un aumento delle deputate rispetto alle legislature precedenti, si veda G. Pavani, 2008: *un anno di ricorrenze e coincidenze. Alcune riflessioni sulla rappresentanza del genere femminile in Italia, Francia e Spagna, in occasione degli “anniversari costituzionali” e delle consultazioni elettorali*, in F. Rescigno (a cura di), *Di sana e robusta Costituzione: 60 anni e non li dimostra*, Bologna, Baiesi, 2008, p. 120. Sui risultati delle consultazioni elettorali regionali del 2005, deludenti ma anch'esse foriere di un qualche miglioramento, G. Brunelli, *Pari opportunità elettorali e ruolo delle Regioni*, in www.forumcostituzionale.it, p. 4 e s.

² È emblematico, in proposito, il titolo stesso del volume di E. Palici di Suni, *Tra parità e differenza. Dal voto alle donne alle quote elettorali*, Torino, Giappichelli, 2004.

³ Sul punto, sia consentito rinviare a S. Ragone, *Il principio costituzionale di tutela della lavoratrice madre nel suo sessantesimo anniversario: un case study sul dialogo tra Corte costituzionale e legislatore*,

va menzionato anche l'art. 51 c. 1 Cost. che, già prima della revisione del 2003 (operata con la l. cost. n. 1), prevedeva l'accesso agli uffici pubblici e alle cariche elettive in condizioni di eguaglianza.

In ordine temporale, il primo tassello del processo evolutivo che si intende in questa sede solo tratteggiare nei suoi passaggi essenziali, è rappresentato dalla sentenza n. 422 del 1995⁴, nella quale la Corte costituzionale usò la "mano pesante" nei confronti delle cosiddette "quote elettorali"⁵ ancorando la propria decisione al combinato disposto degli artt. 3 e 51 Cost. In relazione al primo parametro, venne accolta la tesi secondo la quale asserire che tutti i cittadini siano uguali senza distinzione di sesso comporta l'irrelevanza giuridica del genere di appartenenza⁶. E la stessa indifferenza, ai fini specifici considerati nell'art. 51, venne inferita anche dal secondo parametro invocato, sebbene la stessa Corte abbia dovuto ammettere il carattere superfluo della specificazione che i cittadini aventi diritto all'accesso alle cariche siano «dell'uno e dell'altro sesso»: la formula indicata andava spiegata alla luce del contesto storico culturale in cui operavano i costituenti.

Dopo questa sentenza, furono presentate diverse proposte di revisione dell'art. 51 Cost. che fornissero un appiglio costituzionale alle misure in favore del genere femminile⁷, ma nessuna di esse ebbe successo.

La prima modifica al dettato costituzionale, infatti, venne inserita nella legge di riforma del Titolo V, cioè nella l. cost. n. 3 del 2001: ai sensi dell'art. 117 c. 7 Cost. le Regioni, attraverso la propria legislazione, «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»⁸. La precedente l. cost. n. 2 del 2001, relativa all'elezione diretta dei Presidenti delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome, analogamente, prevedeva che ogni statuto

in F. Rescigno (a cura di), *Di sana e robusta Costituzione: 60 anni e non li dimostra*, cit., p. 125 e ss. e alla bibliografia *ivi* citata.

⁴ Con tale pronuncia veniva dichiarata l'incostituzionalità dell'art. 5 c. 2 ultimo periodo della legge n. 81 del 1993 ("Elezione diretta del Sindaco, del Presidente della Provincia, del Consiglio comunale e del Consiglio provinciale"), nella parte in cui prevedeva, per l'elezione dei Consigli comunali di Comuni con meno di 15.000 abitanti, che nelle liste nessuno dei due sessi fosse presente per più dei due terzi. Con un uso sostanzioso dell'illegittimità consequenziale, poi, la Corte costituzionale aveva colpito tutte le altre disposizioni la cui incostituzionalità derivava da quella della norma esaminata *principaliter*.

⁵ Questa l'espressione usata da U. De Siervo, nel suo commento *La mano pesante della Corte sulle quote nelle liste elettorali* apparso in *Giur. cost.*, 1995, p. 3268 e ss. Si vedano anche *ibidem* i commenti di G. Brunelli, *Elettorato attivo e passivo (e applicazione estesa dell'illegittimità consequenziale) in due recenti pronunce costituzionali*, p. 3272 e ss. e G. Cinanni, *Leggi elettorali e azioni positive in favore delle donne*, p. 3283 e ss.

⁶ Sull'irragionevolezza di tale ricostruzione, nella raccolta di scritti di L. Gianformaggio, *Eguaglianza, donne e diritto*, curata da A. Facchi, C. Faralli, T. Pitch, Bologna, il Mulino, 2005, si veda il cap. X, *Eguaglianza formale e sostanziale: il grande equivoco (a proposito della sentenza n. 422/1995 della Corte costituzionale)*, p. 229 e ss.

⁷ Così come era avvenuto dopo la decisione n. 82-146 del 18 novembre 1982 del *Conseil Constitutionnel* (relativa a una disposizione volta a vietare che la rappresentanza di un genere nelle liste superasse il 75%), tant'è che la vicenda italiana sembra ripercorrere, anche se solo in parte, le tappe della vicina Francia. Cfr. E. Palici di Suni, *Tra parità e differenza*, cit., p. 209. In merito si veda anche A. Deffenu, *Brevi riflessioni sulla parità tra i sessi in politica: le Corti costituzionali italiana e francese*, in R. Bin, G. Brunelli, A. Pugiotto, P. Veronesi (a cura di), *La parità dei sessi nella rappresentanza politica*, Torino, Giappichelli, 2003, p. 67 e ss.

⁸ Si veda *in primis* M. Cartabia, *Il principio della parità tra uomini e donne nell'art. 117, 7° comma*, in T. Groppi, M. Olivetti (a cura di), *La Repubblica delle autonomie: Regioni ed enti locali nel nuovo titolo V*, Torino, Giappichelli, 2001, p. 129 e ss.

speciale, con riferimento alla legge elettorale, aggiungesse che «al fine di conseguire l'equilibrio della rappresentanza dei sessi, la medesima legge promuove condizioni di parità per l'accesso alle consultazioni elettorali». Che simili previsioni fossero sufficienti a superare i profili di incostituzionalità affermati dalla sentenza n. 422 del 1995, comunque, pareva tutt'altro che pacifico⁹: da più parti, infatti, si auspicava una modifica dell'art. 51 Cost., a cui poteva in concreto risultare subordinata l'effettiva operatività anche delle riforme già compiute, quanto alla previsione di azioni positive forti¹⁰ (sebbene parte della dottrina considerasse legittime le misure a tutela del sesso sottorappresentato anche a Costituzione invariata¹¹).

Sintomatica di quest'ultimo orientamento è l'affermazione del Governo (lo stesso Governo che aveva presentato il progetto di revisione dell'art. 51 Cost. successivamente approvato), contenuta nell'impugnazione della legge n. 21 del 2002 della Regione Valle d'Aosta, secondo cui la disposizione dello statuto modificata dalla l. cost. n. 2 del 2001 doveva essere considerata una mera "enunciazione programmatica"¹². Questo ricorso si riferiva in particolare agli artt. 2 c. 2 e 7 c. 1 della legge, che, congiuntamente, subordinavano la validità delle liste per l'elezione del Consiglio regionale alla presenza di candidati di entrambi i sessi (con l'ovvia conseguenza che sarebbe bastata un'unica candidata – o un unico candidato – a far salva la validità della lista).

La sentenza cui ha dato origine questa vicenda è la notissima n. 49 del 2003, nella quale la questione di illegittimità costituzionale è stata dichiarata infondata alla luce del novellato dettato costituzionale¹³, che rende doverosa l'attività promozionale delle Regioni in vista dell'accesso delle donne alle cariche politiche, proprio con riferimento alla legislazione elettorale. Lungi dal prevedere un requisito ulteriore di eleggibilità o di candidabilità dei singoli, il vincolo legislativo contenuto nella disposizione impugnata è

⁹ Ad esempio, G. Brunelli, *Le «quote» riprendono quota? (A proposito di azioni positive in materia elettorale regionale)*, in *Le Regioni*, 2001, p. 531 e ss., sosteneva che le riforme menzionate potessero costituire il fondamento soltanto di generiche misure di promozione della rappresentanza del genere femminile, ma non di quote *stricto sensu*. Sul punto cfr. anche R. Bin, G. Brunelli, A. Pugiotto, P. Veronesi (a cura di), *La parità dei sessi nella rappresentanza politica*, cit. (in particolare i contributi di L. Califano, *Riforme costituzionali e «quote per le donne»*, p. 171 e ss., e S. Panizza, *Una possibile soluzione alternativa (considerazioni sulla possibilità di attenuare il problema dello squilibrio nella rappresentanza politica dei sessi a partire dalle disposizioni in tema di finanziamento pubblico ai partiti e movimenti politici)*, p. 199 e ss.). In dottrina, comunque, c'era chi sosteneva la piena legittimità di misure a favore della rappresentanza femminile già prima della revisione: A. D'Aloia, *Le «quote» elettorali in favore delle donne: il «nuovo» contesto costituzionale e il «precedente» n. 422 del 1995*, in R. Bin, G. Brunelli, A. Pugiotto, P. Veronesi (a cura di), *La parità dei sessi nella rappresentanza politica*, cit., p. 66, e E. Palici di Suni, *Le ragioni delle donne e le donne nelle Regioni*, in *Dir. pub. comp. eur.*, 2001, specialmente p. 619 e s.

¹⁰ Si rinvia a G. Brunelli, *Un "ombrello" costituzionale per le azioni positive elettorali*, in *Quad. cost.*, 2002, p. 615 e ss. e M. Ainis, *La riforma dell'art. 51 Cost. e i suoi riflessi nell'ordinamento*, in R. Bin, G. Brunelli, A. Pugiotto, P. Veronesi (a cura di), *La parità dei sessi nella rappresentanza politica*, cit., p. 36 e ss.

¹¹ Si veda, tra gli altri, L. Carlassare, *Considerazioni conclusive*, in R. Bin, G. Brunelli, A. Pugiotto, P. Veronesi (a cura di), *La parità dei sessi nella rappresentanza politica*, cit., p. 247, che afferma la non necessarietà della riforma, pur riconoscendole una qualche utilità.

¹² Cfr. il punto 1 del *considerato in diritto* della sentenza. Secondo il Governo, infatti, simili previsioni dovevano considerarsi norme meramente propositive, "quasi un auspicio", con la conseguente illegittimità dell'art. 7 c. 1 che sanciva l'invalidità delle liste che non contenessero candidati di entrambi i sessi.

¹³ Cfr. il punto 4 del *considerato in diritto*: il vincolo introdotto dalla legge della Regione Valle d'Aosta va valutato «anche alla luce di un quadro costituzionale di riferimento che si è evoluto rispetto a quello in vigore all'epoca della pronuncia» (la n. 422 del 1995) invocata dal ricorrente a sostegno della propria tesi.

rivolto solo ai redattori delle liste, incidendo, pertanto, esclusivamente su una fase prodromica rispetto alla competizione elettorale¹⁴. Nell'ottica della Corte, dunque, simili previsioni normative non condizionano il diritto di elettorato sotto il profilo attivo o passivo: resta comunque il voto a decidere chi risulterà eletto, a fronte di misure che tentano di rimuovere gli ostacoli che si frappongono a una più compiuta rappresentanza femminile¹⁵; non ne deriva alcuna conseguenza diretta sul contenuto dei diritti fondamentali dei cittadini, tutti parimenti eleggibili nel rispetto dei requisiti richiesti dalla legge. Va sottolineato, infine, dato l'oggetto di questo scritto, che nella pronuncia viene specificata la rilevanza del voto di preferenza, che, invece, può incidere sui risultati.

Dalla sentenza emerge, quindi, la legittimità delle misure che incidono sulla predisposizione delle liste in maniera neutra e che non appaiono *result oriented*¹⁶; d'altro canto, non se ne può inferire quale sia il limite ultimo oltre il quale esse non possono spingersi a costo di mettere a repentaglio l'unità della rappresentanza politica¹⁷. In particolare, risulta ancora aperta a soluzioni diverse l'individuazione della "misura massima" conforme a Costituzione, che si colloca dalla parte opposta rispetto alla "misura minima" prevista dalla legge valdostana¹⁸.

Come specificato, questo *revirement* giurisprudenziale, supportato da un novellato testo costituzionale, si colloca tra le due revisioni che hanno modificato quanto disposto dalla Carta fondamentale in materia di rappresentanza di genere. Con la l. cost. n. 1 del 2003, infatti, è stato riformato l'art. 51 Cost., dedicato all'accesso agli uffici pubblici e alle cariche elettive in condizioni di parità, cui è stato aggiunto che «a tal fine la Repubblica promuove con appositi provvedimenti le pari opportunità tra donne e uomini». Con questa riforma, dunque, non intaccando il principio liberale del carattere unitario della rappresentanza politica, si è cercato di fare un passo avanti rispetto alla prospettiva originaria, tutta improntata alla salvaguardia dell'uguaglianza formale, nella direzione dell'effettività di una rappresentanza paritaria¹⁹.

Il primo intervento normativo nazionale successivo a tale riforma che si spinge a prevedere delle "quote" è la l. n. 90 del 2004, con cui è stata modificata la disciplina

¹⁴ Sul punto, si veda L. Califano, *Azioni positive e rappresentanza politica dopo le riforme costituzionali*, in Ead. (a cura di), *Donne, politica e processi decisionali*, Torino, Giappichelli, 2004, p. 57.

¹⁵ Cfr. il punto 3.1 del *considerato in diritto* della sentenza, in cui si legge che «nemmeno potrebbe parlarsi di incidenza su un ipotetico diritto degli aspiranti candidati ad essere inclusi in lista, posto che la formazione delle liste rimane interamente rimessa alle libere scelte dei presentatori e degli stessi candidati in sede di necessaria accettazione delle candidature».

¹⁶ Cfr. L. Califano, *Corte e Parlamento in sintonia sulle pari opportunità*, in *Quad. cost.*, 2003, p. 366 e s. e L. Carlassare, *La parità di accesso alle cariche elettive nella sentenza n. 49: la fine di un equivoco*, in *Giur. cost.*, 2003, p. 297.

¹⁷ G. Brunelli, *Un overruling in tema di norme elettorali antidiscriminatorie*, in *Le Regioni*, 2003, p. 902 e ss. Cfr. anche O. Pollicino, *Storia (e conseguenze) di "uno strabismo logico": la Corte costituzionale e la parità dei sessi nella rappresentanza politica*, in *Quad. reg.*, 2004, p. 75 e ss.

¹⁸ A favore di un numero identico di candidati dei due sessi nelle liste, specie in sistemi proporzionali, L. Carlassare, *L'integrazione della rappresentanza: un obbligo per le regioni*, in L. Carlassare, A. Di Biasi, M. Giampieretti (a cura di), *La rappresentanza democratica nelle scelte elettorali delle Regioni*, Padova, CEDAM, 2002, p. 62.

¹⁹ In questo senso G. Brunelli, *Donne e politica. Quote rosa? Perché le donne in politica sono ancora così poche*, Bologna, il Mulino, 2006, p. 56. Non mancano, al riguardo, commenti connotati da un forte scetticismo: basti pensare a R. Bin, *Donne e autoreferenzialità della politica*, in R. Bin, G. Brunelli, A. Pugiotta, P. Veronesi (a cura di), *La parità dei sessi nella rappresentanza politica*, cit., p. 41, che in proposito parla di una riforma pubblicitaria e inutile, se non addirittura dannosa, come sostenuto da L. Gianformaggio, *La promozione della parità di accesso alle cariche elettive in Costituzione*, *ivi*, p. 76.

elettorale per i rappresentanti italiani in seno al Parlamento europeo: nell'ambito di un sistema proporzionale, si stabilisce l'inammissibilità delle liste in cui non sia presente alcun candidato di uno dei due sessi (misura minima) e contestualmente si prevedono sanzioni pecuniarie (*sub specie* di riduzioni dei rimborsi elettorali proporzionali alle violazioni dell'obbligo) per le liste in cui più dei 2/3 dei candidati siano del medesimo genere²⁰. Al contrario, la modifica delle leggi elettorali di Camera e Senato, operata con la l. n. 270 del 2005, nulla ha previsto in materia²¹. Sul finire della XIV legislatura, è stato approvato il "Codice delle pari opportunità" (d.lgs. n. 198 del 2006), il quale si prefigge di razionalizzare le disposizioni relative agli strumenti che contrastano le discriminazioni basate sul sesso e su un'altra serie di elementi, riprendendo anche la disciplina comunitaria in materia.

Lo "statuto delle pari opportunità", infatti, è composto non soltanto da norme nazionali (e, come si vedrà, regionali), ma anche internazionali e sovranazionali: basti pensare alla Convenzione sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione nei confronti della donna del 1979²². Per quanto concerne la disciplina comunitaria, poi, va ricordato, oltre all'art. 141 c. 4 del Trattato che istituisce la Comunità europea²³, l'art. 23 della Carta dei diritti (oggetto di specifico rinvio da parte dell'art. 6 del Trattato di Lisbona), il quale prevede la parità tra uomini e donne in ogni campo, sancisce la legittimità di eventuali azioni positive adottate in favore del sesso sottorappresentato²⁴ e costituisce il fondamento di numerose raccomandazioni e decisioni degli organi comunitari in relazione alla rappresentanza di genere.

Da queste premesse, dunque, emerge che le disposizioni indirizzate a una più equa – in termini di rappresentanza dei sessi – ripartizione dei seggi provengono da una molteplicità di fonti, di rango costituzionale, ma non solo. Destinatario privilegiato di inviti di tal fatta, in realtà, sembrerebbe essere, ancor prima che il legislatore statale o regionale, la classe politica che, come in altri Paesi anche europei, potrebbe farsi portavoce di simili istanze (e i risultati, senza dubbio, sarebbero assai più sostanziosi)²⁵.

²⁰ In merito cfr. M. D'Amico, *Il legislatore reintroduce le "quote rosa"?*, in *Studium iuris*, 2005, p. 434 e ss.

²¹ Durante il dibattito parlamentare che ha preceduto l'approvazione della legge il problema, in realtà, si era posto, dietro richiesta dell'opposizione e del Ministro per le pari opportunità, che aveva anche presentato un emendamento (respinto nella seduta del 12 ottobre 2005 con una maggioranza schiacciante).

²² Ratificata dall'Italia con la l. n. 132 del 1985.

²³ Tale articolo prevede, innanzitutto, che ciascuno Stato membro assicura l'applicazione del principio della parità di retribuzione tra lavoratori addetti allo stesso lavoro o comunque a un lavoro di pari valore, specificando poi i corollari del principio medesimo; successivamente stabilisce che il Consiglio, deliberando secondo la procedura *ex art.* 251 e previa consultazione del Comitato economico e sociale, adotta misure che ne assicurino l'applicazione; in ultima analisi, legittima le misure statali volte ad assicurare vantaggi specifici per facilitare l'esercizio di un'attività professionale da parte del sesso sottorappresentato, così come per evitare o compensare svantaggi nelle carriere professionali.

²⁴ L'art. 23, *Parità tra uomini e donne*, stabilisce infatti che «la parità tra uomini e donne deve essere assicurata in tutti i campi, compreso in materia di occupazione, di lavoro e di retribuzione» e che «il principio della parità non osta al mantenimento o all'adozione di misure che prevedano vantaggi specifici a favore del sesso sottorappresentato». In merito, G. Brunelli, *Art. 23. Parità tra uomini e donne*, in R. Bifulco, M. Cartabia, A. Celotto (a cura di), *L'Europa dei diritti. Commento alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, Bologna, il Mulino, 2001, p. 178 e ss.

²⁵ Va notato, infatti, che già nella sentenza n. 422 del 1995 la Corte costituzionale, nel censurare le disposizioni oggetto del ricorso, aveva però auspicato misure «liberamente adottate da partiti politici, associazioni o gruppi che partecipano alle elezioni, anche con apposite previsioni dei rispettivi statuti o regolamenti concernenti la presentazione delle candidature» (punto 7 del *considerato in diritto*). Tale

L'obbligo costituzionale di favorire la partecipazione delle donne agli organi elettivi, comunque, grava anche sulle Regioni, siano esse a statuto speciale od ordinario, e può essere adempiuto per mezzo di previsioni statutarie, ma soprattutto di disposizioni della legge elettorale regionale (nonché con la legislazione elettorale di contorno e con i regolamenti consiliari²⁶).

Nel prosieguo si esamineranno le normative elettorali adottate dalle Regioni, con particolare riferimento a quanto previsto in materia di rappresentanza di genere (§ 2). Si svolgeranno, poi, alcune riflessioni sui fondamenti della scelta delle Regioni di mantenere il voto di preferenza (§ 3), per giungere a valutare le proposte avanzate in merito a livello regionale alla luce della potenziale incidenza sulla partecipazione politica femminile (§ 4). Nel paragrafo successivo, sarà imprescindibile un riferimento alla proposta di legge presentata nella XVI legislatura dal Partito Democratico, sia alla Camera che al Senato, per la modifica del sistema di elezione dei parlamentari europei designati dall'Italia.

Nelle conclusioni si tireranno le fila dell'indagine, cercando di individuare un possibile temperamento tra rappresentanza di genere e preferenze elettorali, a fronte del carattere insoddisfacente dei risultati delle ultime consultazioni regionali (ma anche nazionali) e tentando di avanzare una proposta costituzionalmente compatibile.

Se anche la risposta del legislatore nazionale è stata altalenante e discontinua, infatti, la Costituzione consente alle Regioni di predisporre sistemi propri, che introducano meccanismi di promozione della democrazia paritaria commisurati al contesto culturale e politico di riferimento. Qualsiasi tipo di misura, infatti, potrà raggiungere risultati significativi solamente se sarà "ritagliata" sulle caratteristiche del sistema elettorale in cui verrà applicata.

2. Le scelte regionali sulla "materia elettorale" relativamente alla rappresentanza di genere nella legislazione e nei principî statutari.

Sul "sistema di elezione" degli organi regionali incide una molteplicità di fonti, che si sovrappongono in un complicato intreccio normativo²⁷.

Da un lato, infatti, il legislatore costituzionale è parso disinteressarsi della stretta connessione tra la forma di governo (contenuto necessario dello statuto *ex art.* 123 Cost.) e il sistema elettorale, riservato alla legge elettorale regionale²⁸. Tale "riserva" è stata interpretata in senso restrittivo dalla Corte costituzionale, la quale ha

aspetto è considerato "assai influente" anche nella successiva sentenza n. 49 del 2003, che nuovamente fa riferimento ai comportamenti prevalenti assunti da queste organizzazioni (punto 4 del *considerato in diritto*). Sulla scarsa ricettività dei partiti in merito, cfr. F. Rescigno, *I partiti alla ricerca delle pari opportunità*, in L. Califano (a cura di), *Donne, politica e processi decisionali*, cit., p. 117 e ss.

²⁶ In questo senso, G. Brunelli, *Pari opportunità elettorali e ruolo delle Regioni*, cit., p. 7.

²⁷ Sul punto, tra gli altri, G. Tarli Barbieri, *Il complesso mosaico delle fonti in materia di sistema di elezione del Presidente e dei consiglieri regionali*, in P. Caretti (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 2005*, Giappichelli, Torino, 2005, p. 111 e ss.; A. Ruggeri, *In tema di elezione diretta dei presidenti regionali e di altri profili attinenti all'organizzazione regionale (prime notazioni)*, in *Le Regioni*, 1999, specialmente p. 1070 e ss.; R. Tosi, *I nuovi statuti delle Regioni ordinarie: procedimento e limiti*, in *Le Regioni*, 2000, specialmente p. 540 e ss.; e, se si vuole, S. Ragone, *Forma di governo e sistema elettorale delle Regioni ordinarie al centro di una molteplicità di fonti*, in *Il diritto della Regione*, 2006, p. 157 e ss.

²⁸ La stessa Corte costituzionale, nella sentenza n. 2 del 2004, ha riconosciuto che «sul piano concettuale può sostenersi che la determinazione della forma di governo può (o addirittura dovrebbe) comprendere la legge elettorale» (punto 8 del *considerato in diritto*).

espressamente affermato che agli statuti non è consentito di disciplinare direttamente la materia elettorale né tanto meno di contravvenire alla “speciale competenza” prevista dall’art. 122 c. 1 Cost. (che si riferisce al «sistema di elezione» e ai «casi di ineleggibilità e incompatibilità del Presidente e degli altri membri della Giunta regionale nonché dei consiglieri regionali»)»²⁹. Dall’altro lato, la normativa adottata a livello regionale deve collocarsi «nei limiti dei principî fondamentali stabiliti con legge della Repubblica» (legge che è stata adottata solo vari anni dopo le revisioni costituzionali ed è la n. 165 del 2004³⁰).

In sostanza, lo statuto è relegato a un ruolo residuale e recessivo³¹ (tant’è che in tale fonte, come si vedrà, anche in materia di rappresentanza di genere è possibile riscontrare solo norme programmatiche e di principio) e la materia, che prima della revisione costituzionale del 1999 era demandata alla legislazione statale, è affidata *in toto* alla disciplina statale di principio e regionale di dettaglio.

La stessa l. cost. n. 1 del 1999 ha confermato, provvisoriamente, il sistema elettorale previsto dalla l. n. 108 del 1968, come modificato dalla l. n. 43 del 1995: si tratta di una disciplina transitoria in quanto “cedevole”, che cade quando la Regione si dota dello statuto e della legge elettorale: con la sentenza n. 196 del 2003, la Corte costituzionale ha precisato, infatti, che, in mancanza del nuovo statuto, risultano «esigui gli spazi entro cui può intervenire il legislatore regionale in tema di elezione del Consiglio», potendo questi incidere soltanto su aspetti di dettaglio, ad eccezione di quelli espressamente o implicitamente richiamati dall’art. 5 della l. cost. n. 1 del 1999³².

Stando alla legislazione nazionale, i 4/5 dei seggi dei Consigli regionali sono assegnati con metodo proporzionale, sulla base di liste provinciali, e 1/5 con quello maggioritario, sulla base di liste regionali (c.d. listini) i cui capilista sono i candidati alla presidenza della Regione. Per la quota da distribuire con il metodo proporzionale, si ha una doppia soglia di sbarramento (il 3% dei voti validi per le liste che non siano collegate a una lista regionale che abbia superato il 5%) ed è previsto il voto disgiunto, a liste provinciali e regionali non connesse fra di loro. Il premio di maggioranza è variabile ed è indirizzato a garantire la maggioranza assoluta³³.

Le Regioni che hanno approvato la propria normativa elettorale hanno modificato per lo più marginalmente questo sistema elettorale “misto”, apportando solo qualche piccolo “correttivo”³⁴. Soltanto la Toscana, che, comunque, non ha scardinato le

²⁹ Cfr. il punto 8 del *considerato in diritto* della sentenza n. 2 del 2004.

³⁰ Tale legge fissa per il legislatore regionale due obiettivi basilari: una maggioranza stabile all’interno del Consiglio regionale e la rappresentanza delle minoranze (art. 4, lettera a). Sui difficili equilibri tra queste finalità, A. Morelli, *Il problematico “bilanciamento” tra stabilità di governo e rappresentanza delle minoranze nella legislazione regionale sui sistemi elettorali*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2005, p. 208. In generale, si veda B. Caravita (a cura di), *La legge quadro n. 165 del 2004 sulle elezioni regionali*, Milano, Giuffrè, 2005.

³¹ R. Tosi, *Le «leggi statutarie» delle Regioni ordinarie e speciali: problemi di competenza e di procedimento*, in A. Ruggeri, G. Silvestri (a cura di), *Le fonti di diritto regionale alla ricerca di una nuova identità*, Milano, Giuffrè, 2001, p. 48 e ss.

³² Cfr. il punto 4 del *considerato in diritto* della sentenza n. 196 del 2003.

³³ Su questa “tendenza” maggioritaria, che però non riesce a disincentivare la frammentazione, si rinvia a C. Fusaro, M. Rubechi, *Le nuove leggi elettorali e i nuovi Statuti*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2005, p. 1015 e ss.

³⁴ Cfr. la legge elettorale della Regione Calabria (n. 1 del 2005, “Norme per l’elezione del Presidente della Giunta Regionale e del Consiglio Regionale”, che ha introdotto una soglia di sbarramento secca al 4% per le liste provinciali), quella della Regione Puglia (n. 2 del 2005, “Norme per l’elezione del Consiglio regionale e del Presidente della Giunta regionale”) e quella della Regione Lazio (n. 2 del 2005,

fondamenta del sistema elettorale *standard*, ha adottato una disciplina articolata e completa, composta anche da altre fonti, primarie e secondarie³⁵. Accanto al premio di maggioranza eventuale è previsto un parallelo premio di minoranza eventuale; vige una duplice soglia di sbarramento (fissata all'1,5% per le liste collegate a candidati alla presidenza che abbiano ottenuto almeno il 5%; in caso contrario, è necessario il raggiungimento del 4% a livello regionale e del 5% del candidato alla presidenza); resta il voto disgiunto e viene eliminato il voto di preferenza.

In relazione alla tematica affrontata, è assai rilevante sottolineare che la maggior parte dei seggi viene assegnata con sistema proporzionale, tradizionalmente considerato *women-friendly*³⁶, se accompagnato da adeguate misure accessorie, tra cui le stesse "quote": certo, non se le candidature femminili possono anche essere inserite tutte nell'ultima parte di liste bloccate, in assenza di meccanismi di alternanza uomo-donna come il c.d. *zipper system*³⁷ e non se c'è la possibilità di esprimere un voto di preferenza "classico".

Venendo a quanto le leggi elettorali regionali hanno previsto in materia di rappresentanza di genere, per dare attuazione al novellato art. 117 c. 7 Cost., la Calabria ha stabilito la presenza obbligatoria nelle liste di candidati dei due sessi, a pena di inammissibilità, riprendendo quella "misura minima" già menzionata. Analogo discorso vale per le Marche, per quanto concerne la tornata elettorale del 2005³⁸, mentre per il prosieguo è stabilito il limite massimo dei 2/3 di candidati appartenenti allo stesso sesso, a pena di inammissibilità delle liste (parametro da riferirsi, ai sensi dell'art. 9 c. 6 della l. reg. n. 2 del 2005, a ciascuna circoscrizione, senza possibilità di compensazione a livello regionale). La stessa soglia (i 2/3) è stabilita dalla legge pugliese³⁹ e da quella

"Disposizioni in materia di elezione del Presidente della Regione e del Consiglio regionale e in materia di ineleggibilità e incompatibilità dei componenti della Giunta e del Consiglio regionale"). Più complesse le vicende delle normative marchigiana e abruzzese: quanto alla prima, la l. reg. n. 27 del 2004 ("Norme per l'elezione del Consiglio e del Presidente della Giunta regionale") è stata modificata dalla successiva l. reg. n. 5 del 2005 ("Norme relative alle elezioni regionali dell'anno 2005. Modifica della legge regionale 16 dicembre 2004, n. 27, Norme per l'elezione del consiglio e del presidente della Giunta regionale"), a seguito del ricorso del Governo per presunta violazione degli articoli 117 c. 2 lettera g, 122 e 123 Cost.; per quanto concerne la seconda, la l. reg. n. 42 del 2004, impugnata dal Governo e adottata prima dello statuto, è stata abrogata dalla l. reg. n. 9 del 2005.

³⁵ Si ricordano, infatti, la l. reg. n. 25 del 2004 ("Norme per l'elezione del Consiglio regionale e del Presidente della Giunta regionale"), la n. 74 del 2004 ("Norme sul procedimento elettorale relativo alle elezioni per il Consiglio regionale e per l'elezione del Presidente della Giunta regionale della Toscana, in applicazione della legge regionale 13 maggio 2004, n. 25 Norme per l'elezione del Consiglio regionale e del Presidente della Giunta regionale") e la n. 70 del 2004 ("Norme per la selezione dei candidati e delle candidate alle elezioni per il Consiglio regionale e per l'elezione del Presidente della Giunta regionale della Toscana") che disciplina le elezioni "primarie", su cui C. Fusaro, M. Rubechi, *Le nuove leggi elettorali e i nuovi Statuti*, cit., p. 1033 e ss. e M. Rubechi, *Considerazioni a prima lettura sulla l. reg. Toscana n. 70 del 2004 che disciplina l'istituto delle elezioni primarie*, in www.forumcostituzionale.it.

³⁶ Sul punto, si veda G. Brunelli, *Pari opportunità elettorali e ruolo delle Regioni*, cit., p. 7.

³⁷ Si veda in particolare E. Catelani, *La legislazione elettorale regionale con riferimento al principio delle pari opportunità*, in P. Caretti (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 2005*, cit., p. 155 e ss.

³⁸ L'art. 1 c. 1 della l. reg. n. 5 del 2005, infatti, ha espressamente rinviato la propria applicabilità al momento dell'entrata in vigore dello statuto, stabilendo una condizione sospensiva non valida, tuttavia, per le norme sulle differenze di genere, ma soltanto in relazione alla presenza nelle liste di candidati di entrambi i sessi.

³⁹ Cfr. l'art. 3 c. 3 della l. reg. n. 2 del 2005, con cui si stabilisce che le violazioni all'obbligo legislativo saranno sanzionate con la restituzione delle somme ricevute a titolo di rimborso delle spese elettorali, fino al massimo della metà di quanto conseguito. Se da un lato, dunque, risulta apprezzabile la previsione di una sanzione (benché quelle economiche, come dimostrano le vicende della vicina Francia, non valgano a

laziale⁴⁰: le violazioni sono sanzionate con la restituzione proporzionale del rimborso delle spese elettorali. La normativa abruzzese⁴¹ ha stabilito quale limite alla rappresentanza dello stesso sesso il 70% in ogni lista, sia provinciale che regionale, pena l'invalidità. Per quanto concerne, infine, la Toscana, il limite previsto è quello dei 2/3 per le liste provinciali (art. 8 c. 4) e «nelle candidature regionali, quando le liste indicano due candidati regionali, ciascun genere deve essere rappresentato» (art. 10 c. 2 della l. reg. n. 25 del 2004)⁴².

Le disposizioni relative alla rappresentanza di genere si pongono come corollari della disciplina statutaria, ricca di norme di principio, spesso enunciate in apertura, sul valore dell'uguaglianza e delle misure finalizzate all'eliminazione di situazioni discriminatorie⁴³: si ricordano, oltre all'art. 6 c. 1 dello statuto abruzzese, l'art. 2 c. 2 lett. *d* dello statuto calabrese (che contempla «l'obiettivo della rimozione di ogni ostacolo che impedisce la piena parità degli uomini e delle donne nella vita sociale, economica e culturale, nonché la promozione della parità di accesso tra gli uomini e le donne alle cariche elettive»), l'art. 6 c. 6 dello statuto laziale (secondo cui la Regione «rimuove ogni ostacolo che impedisce la piena parità delle donne e degli uomini nei vari settori di attività attraverso l'attivazione di azioni positive. Garantisce le pari opportunità tra donne e uomini nell'esercizio delle funzioni regionali ed assicura l'equilibrio tra i sessi nelle nomine e designazioni di competenza degli organi regionali»), l'art. 3 dello statuto marchigiano (dedicato proprio a "Uguaglianza e differenza di genere", che al c. 2 afferma che la Regione addirittura «valorizza la differenza di genere in ogni campo ed attività operando al fine di garantire condizioni di effettiva parità a donne e uomini»; oltre a ciò, le leggi regionali «garantiscono parità di accesso a donne e uomini alle cariche elettive e negli enti, negli organi e in tutti gli incarichi di nomina del Consiglio e della Giunta»), l'art. 4 c. 1 lett. *f* dello statuto toscano (che annovera tra le proprie finalità principali «il diritto alle pari opportunità fra donne e uomini e alla valorizzazione della differenza di genere nella vita sociale, culturale, economica e politica, anche favorendo un'adeguata rappresentanza di genere nei livelli istituzionali e di governo e negli enti pubblici») ⁴⁴. Nell'ambito degli organi

disincentivare i grandi partiti), è quanto meno discutibile l'attribuzione del potere di quantificare la restituzione al Presidente della Regione, il quale difficilmente inciderà in maniera massiccia sulle forze politiche che lo sostengono.

⁴⁰ Cfr. l'art. 3 c. 2 della l. reg. n. 2 del 2005, del tutto simile a quanto dispone la normativa pugliese.

⁴¹ Cfr. l'art. 1 della l. reg. n. 9 del 2005, che ha sostituito la quota del 70% a quella prevista con la l. reg. n. 42 del 2004 pari ai 2/3.

⁴² Va evidenziato, poi, che l'art. 25 della stessa legge rinvia a successivi interventi normativi la regolazione degli elementi ulteriori, tra cui il procedimento elettorale, le cause di invalidità del voto, i meccanismi di convalida degli eletti e le misure a favore delle candidature femminili. Degno di nota è anche il fatto che l'art. 15 c. 3 della l. reg. n. 70 del 2004, relativa alle elezioni primarie, esonera dalla sanzione prevista per il mancato rispetto dell'ordine risultante a seguito delle elezioni stesse (cioè la non restituzione della cauzione versata dal promotore), qualora ciò sia conseguenza della garanzia delle quote di genere previste dalla legge elettorale.

⁴³ In merito, si veda P.L. Petrillo, *Democrazia paritaria, «quote rosa» e nuovi statuti regionali*, in M. Carli, G. Carpani, A. Siniscalchi (a cura di), *I nuovi statuti delle Regioni ordinarie. Problemi e prospettive*, Bologna, il Mulino, 2006, p. 546 e ss.

⁴⁴ Si potrebbero aggiungere l'art. 2 c. 1 lett. *b* dello statuto della Regione Emilia-Romagna (che si prefigge quale obiettivo «il perseguimento della parità giuridica, sociale ed economica fra donne e uomini e la rimozione degli ostacoli che impediscono la piena realizzazione di tale principio, compreso l'accesso alle cariche elettive, ai sensi degli articoli 51 e 117 della Costituzione»), l'art. 2 c. 2 dello statuto della Regione Liguria (che «assicura, con azioni positive, le pari opportunità in ogni campo, sulla base dei principi di pari diritti e pari trattamento tra le donne e gli uomini»), l'art. 13 dello statuto della Regione

legislativi, poi, viene spesso istituita una Commissione o una Consulta per le pari opportunità⁴⁵.

Nonostante tali “pompose” dichiarazioni di principio, ma soprattutto nonostante l’obbligo costituzionale di promozione delle pari opportunità (peraltro del tutto ignorato nella l. n. 165 del 2004), la disciplina legislativa regionale, come si è visto, risulta ancora connotata da misure alquanto blande, che non producono effetti significativi⁴⁶. Soprattutto nei sistemi che si basano sulle liste bloccate, risulta determinante la posizione delle candidature femminili: la loro collocazione nella seconda parte delle liste medesime *de facto* vanifica la finalità perseguita, mettendo in salvo i partiti da eventuali sanzioni, però, anche nei casi in cui siano previste delle “quote”. Si potrebbe, allora, prevedere un sistema di candidature alternate – che comunque dà adito a risultati del tutto divergenti se viene inserito nelle liste bloccate o si trova a convivere con i voti di preferenza, come ampiamente dimostrato dalla tornata elettorale che ha coinvolto nel 2008 alcune Regioni⁴⁷; oppure ancora, si potrebbe puntare sulla scelta dell’elettorato,

Piemonte (sulle pari opportunità, che la Regione garantisce operando «per rimuovere, con apposite leggi e provvedimenti, ogni ostacolo che impedisce la piena parità nella vita sociale, politica, culturale ed economica. [c. 2] La legge assicura uguali condizioni di accesso tra donne e uomini alle cariche elettive nonché negli enti, negli organi e in tutti gli incarichi di nomina del Consiglio e della Giunta regionale»), l’art. 6 dello statuto pugliese (dedicato alla parità tra i sessi, garantita «in ogni campo dell’attività politica, sociale, familiare, scolastica, professionale e lavorativa») e l’art. 7 dello statuto della Regione Umbria (sulla “parità”, ai sensi del quale la Regione «opera per attuare la piena parità tra uomini e donne nella vita sociale, culturale, economica e politica anche con l’adozione di azioni positive. In particolare promuove, con appositi provvedimenti, pari condizioni per l’accesso alle cariche elettive»).

⁴⁵ Con l’art. 41 dello statuto dell’Emilia-Romagna viene istituita la Commissione per le Pari Opportunità fra donne e uomini presso l’Assemblea legislativa. Organi simili sono stati creati anche dal legislatore statutario abruzzese (art. 80, sulla Commissione regionale per le pari opportunità), laziale (art. 73, sulla Consulta femminile regionale per le pari opportunità), marchigiano (art. 54, sulla Commissione per le pari opportunità), piemontese (art. 38, sulla Consulta regionale delle elette e art. 93, sulla Commissione per le pari opportunità tra donne e uomini), toscano (art. 55, sulla Commissione per le pari opportunità) e umbro (art. 62, sul Centro per le pari opportunità).

⁴⁶ Come ricorda G. Brunelli, *Pari opportunità elettorali e ruolo delle Regioni*, cit., p. 4 e s., con le votazioni regionali del 2005, nel Consiglio calabrese sono state elette solo due donne, così come in quello pugliese (anche per il mancato rispetto del limite dei 2/3), sei in quello marchigiano, dodici (su settanta) in quello laziale e sedici (su sessantacinque) in quello toscano. Da notare, però, che in Lombardia, dove nulla era previsto in merito, sono stati i partiti a candidare più donne, tant’è che ne sono state elette dodici, quattro in più rispetto alla legislatura precedente. Nel 2008, infine, sono state elette cinque donne al Consiglio della Regione Abruzzo (due delle quali erano state candidate nei c.d. listini).

⁴⁷ In aprile, infatti, si sono svolte le elezioni in Friuli-Venezia Giulia, dove, ai sensi dell’art. 20 c. 5 lett. g della l. reg. n. 28 del 2007 (“Disciplina del procedimento per la elezione del Presidente della Regione e del Consiglio regionale”), le liste circoscrizionali vengono escluse dall’ufficio centrale regionale se non rispettano la proporzione di rappresentanza di genere prevista all’art. 23 c. 2 della l. reg. n. 17 del 2007 (“Determinazione della forma di governo della Regione Friuli-Venezia Giulia e del sistema elettorale regionale, ai sensi dell’art. 12 dello statuto di autonomia”), cioè il 60% al massimo di candidati dello stesso sesso; accanto a questa “quota”, è prevista l’alternanza tra generi fino all’esaurimento del sesso meno rappresentato: le elette, nonostante ciò, sono risultate solo tre (cfr. <http://elezioni2008.regione.fvg.it>), proprio a causa del voto di preferenza. Analoghe considerazioni valgono per la Sicilia, la cui l. reg. n. 7 del 2005 (“Norme per l’elezione del Presidente della Regione siciliana a suffragio universale e diretto. Nuove norme per l’elezione dell’Assemblea regionale siciliana. Disposizioni concernenti l’elezione dei consigli comunali e provinciali”) prevede all’art. 16 una disciplina delle candidature in relazione al principio delle pari opportunità: i candidati di ogni lista regionale dopo il capolista devono essere inseriti secondo un criterio di alternanza tra uomini e donne e ciascuna lista provinciale non può includere un numero di candidati dello stesso sesso superiore a due terzi. Anche in questo caso, però, i risultati delle elezioni del 2008 sono stati molto deludenti (cfr. www.ars.sicilia.it/deputati).

introducendo un sistema di preferenze “di genere”. Proprio in questa seconda direzione sembrano orientate alcune proposte avanzate a livello regionale (cfr. *infra*, § 4).

3. *Motivi politici e giuridici della scelta compiuta dalla maggior parte dei legislatori regionali in favore del voto di preferenza.*

Come già sottolineato nel precedente paragrafo, fatta eccezione per la Toscana, il precedente sistema elettorale, nel suo impianto complessivo, è stato sostanzialmente confermato, sia pure con qualche modifica, dalle Regioni ad autonomia ordinaria che hanno approvato una nuova disciplina elettorale sulla base della legge statale ordinaria n. 165 del 2004, attuativa dell'art. 122 c. 1 Cost., come riformulato dalla l. cost. n. 1 del 1999. In particolare, tranne la Toscana⁴⁸, tutte le altre Regioni che hanno approvato una nuova legislazione elettorale hanno confermato la previsione di liste plurinominali con voto di preferenza, nell'ambito di sistemi elettorali misti, con base proporzionale e premio di maggioranza: in alcuni casi, con assegnazione del premio a beneficio dei candidati inseriti in un listino bloccato collegato al Presidente direttamente eletto e appositamente presentato; in altri casi, a beneficio dei candidati inseriti nelle liste plurinominali che, pur non risultando assegnatari dei seggi spettanti alla lista di appartenenza sulla base del meccanismo proporzionale, abbiano ottenuto più preferenze rispetto agli altri candidati della medesima lista assegnataria di seggi con il meccanismo maggioritario.

La tendenza prevalente dei legislatori regionali è stata dunque – in senso contrario alla scelta fatta a livello nazionale con la l. n. 270 del 2005 – quella di confermare la previsione del voto di preferenza nel sistema elettorale⁴⁹. La medesima tendenza sembra prevalere anche in quelle Regioni che si apprestano a modificare la disciplina elettorale nella corrente legislatura.

Innumerevoli sono le motivazioni politiche e giuridiche di tale indirizzo, ma alcune di esse hanno pesato e pesano in modo particolare.

In primo luogo, l'aspirazione dei componenti le assemblee elettive a essere rieletti. Il sistema elettorale costituisce l'insieme delle norme giuridiche che, disciplinando la competizione elettorale, consentono il riprodursi dei rapporti di potere.

La normativa valdostana, poi, modificata da ultimo con la l. reg. n. 22 del 2007, prevede che in ogni lista di candidati per l'elezione del Consiglio nessun genere possa essere rappresentato in misura inferiore al 20% (le candidate elette nel 2008 sono state cinque). Molto più sostanziosi, invece, paiono i risultati ottenuti dalle candidate – ne sono state elette quattordici – in Trentino Alto Adige, dove si è votato il 26 ottobre 2008 (nella Provincia di Bolzano) e il 9 novembre (nella Provincia di Trento).

⁴⁸ Sul punto, cfr. C. Fusaro, M. Rubechi, *Le nuove leggi elettorali e i nuovi Statuti*, cit., p. 1030, che sottolineano il nesso tra questa scelta e l'introduzione delle elezioni primarie. Gli Autori si soffermano, in particolare, sulla scelta di «scindere i due momenti che le preferenze confondono della competizione *fra* forze politiche e *all'interno* delle forze politiche, allo scopo dichiarato di rafforzare la coesione di partiti messi sempre più in difficoltà dalle dinamiche centrifughe connesse appunto alle campagne elettorali esclusivamente individuali nell'ambito delle liste con voto di preferenza». In merito alle ricadute sulle coalizioni elettorali, si veda anche G. Tarli Barbieri, *La forma di governo nel nuovo statuto della Regione Toscana: prime osservazioni*, in *Diritto Pubblico*, 2004, specialmente p. 741 e ss.

In termini positivi, sull'opportunità dell'eliminazione delle preferenze operata dalla Regione Toscana, si rinvia anche a S. Ceccanti, *Federalismo e forme di governo. L'inopportunità delle differenziazioni di modello. Le buone e persistenti ragioni della legge costituzionale 1/1999*, Working Paper n. 247, ICPS, 2006, p. 17.

⁴⁹ In merito, da ultimo, cfr. D. Fabrizio e P. Feltrin, *L'uso del voto di preferenza: una crescita continua*, in A. Chiramonte, G. Tarli Barbieri (a cura di), *Riforme istituzionali e rappresentanza politica nelle Regioni italiane*, Bologna, il Mulino, 2007, p. 175 e ss.

Non è facile, quindi, per i soggetti politici eletti sulla base di un determinato sistema elettorale, stravolgerlo, perché, in tal modo, metterebbero seriamente a rischio la loro rielezione.

In particolare, i “signori delle preferenze” (ovvero, i consiglieri regionali in grado di raccogliere migliaia di preferenze in circoscrizioni di dimensioni provinciali), che costituiscono la maggioranza di quasi tutti i Consigli regionali attualmente in carica, non sono disponibili a rinunciare al potere che deriva loro dal consenso raccolto sul territorio attraverso l’espressione del voto di preferenza⁵⁰.

In secondo luogo, il sistema delle liste bloccate, privo di un adeguato sistema di elezioni primarie, finisce per assegnare ai vertici dei partiti un potere eccessivo sulla composizione delle assemblee elettive, attraverso la determinazione dell’ordine di collocazione dei candidati nelle liste. Ne consegue un affievolimento di fatto del rapporto di responsabilità politica tra consiglieri regionali ed elettori, al quale corrisponde un rafforzamento del vincolo fiduciario tra consiglieri e vertici dei partiti. Cosa difficilmente accettabile per il ceto politico rappresentato nei Consigli regionali, tanto più in considerazione del fatto che la forma partito in Italia si è andata storicamente strutturando soprattutto sul livello nazionale e su quello locale, mostrandosi estremamente debole a livello regionale.

Del resto, nella Regione Toscana, in occasione delle ultime elezioni regionali, l’unico partito (i D.S.) che si avvalese della disciplina sulle primarie introdotta in via facoltativa dal legislatore regionale, non utilizzò nemmeno i relativi risultati, sostenendo alla fine una lista comprensiva di altre forze politiche.

Considerazioni in parte coincidenti possono svolgersi con riferimento all’ipotesi di ricorso a un sistema elettorale caratterizzato da collegi uninominali sul modello della legge elettorale attualmente utilizzata per l’elezione dei Consigli provinciali, che richiederebbe un consenso molto concentrato in ambiti territoriali ristretti, più che un consenso legato a interessi e organizzazioni di categorie, gruppi e/o corporazioni, come nel sistema attuale. Ancor meno congeniale all’attuale ceto politico regionale sarebbe un sistema elettorale caratterizzato da collegi uninominali con formula elettorale *plurality* e premio di maggioranza – sul modello dei sistemi in vigore per le Camere parlamentari dal 1993 al 2005 – che non solo richiederebbe ai candidati, per la loro elezione, un consenso molto concentrato sul territorio, ma anche la capacità di attrarre voti trasversali. Un sistema simile, del resto, risulterebbe nello stesso tempo poco gradito ai partiti politici minori, in quanto determinerebbe la loro esclusione o quanto meno imponendo loro una minore visibilità.

Prescindendo, in questa sede, da una valutazione sull’opportunità, nell’interesse generale, del ricorso a questo o quello dei sistemi elettorali ipotizzati, e prendendo realisticamente atto della tendenza dei legislatori regionali a confermare nel suo impianto di fondo il sistema elettorale introdotto dalla l. n. 43 del 1995, conviene valutare quali siano le misure più adatte, nel contesto indicato, per promuovere «la parità di accesso tra donne e uomini alle cariche elettive», ai sensi dell’art. 117 c. 7 Cost.

⁵⁰ In merito al rapporto con la progressiva personalizzazione della politica, si vedano S. Bolgherini, F. Musella, *Voto di preferenza e politica personale. la personalizzazione alla prova delle elezioni regionali*, in *Quaderni di scienza politica*, 2007, p. 275 e ss.

4. *Una soluzione alla questione della rappresentanza di genere ritagliata su misura per i sistemi elettorali proporzionali con liste plurinominali e voto di preferenza: la preferenza "di genere".*

La previsione di una quota minima di candidate nelle liste elettorali, adottata, come soluzione alla questione della rappresentanza di genere, da alcuni legislatori regionali, nell'ambito di un sistema elettorale su base proporzionale con liste plurinominali e voto di preferenza, non sembra in grado di promuovere effettivamente la parità di accesso di donne e uomini alla carica di consigliere regionale, come è stato confermato dalle ultime elezioni regionali.

La difficoltà delle donne di competere alla pari con gli uomini, in un sistema elettorale con circoscrizioni molto ampie e voto di preferenza, viene accentuata dalla presenza di un ceto politico maschile già affermato, con un consenso capillare e radicato, in grado di reperire risorse finanziarie adeguate allo svolgimento di una campagna elettorale dispendiosa. Anche il fattore tempo gioca un ruolo determinante, in tale contesto, atteso che sono le donne, solitamente, a farsi carico prevalentemente delle cure parentali e delle questioni familiari, sicché non è per loro agevole, in genere, affrontare campagne elettorali lunghe e impegnative, che richiedono una presenza continua e a tappeto sul territorio per rastrellare preferenze, più che un'efficace comunicazione mediatica.

Una soluzione adeguata alla questione della rappresentanza di genere e, ad avviso di chi scrive, se ben congegnata, pienamente compatibile con il sistema costituzionale vigente, nei sistemi elettorali su base proporzionale con liste plurinominali e voto di preferenza, potrebbe essere quella della preferenza "di genere": vale a dire un meccanismo normativo che favorisca la manifestazione di voti di preferenza in favore di candidati di sesso femminile.

La disciplina legislativa in materia elettorale dovrebbe, a tal fine: prevedere una composizione equilibrata delle liste rispetto alla presenza dei due generi; lasciare all'elettore la possibilità di esprimere un voto di lista senza manifestare un voto di preferenza; prevedere la possibilità di esprimere fino a due voti di preferenza, stabilendo che, in tal caso, il secondo voto vada a un candidato di genere diverso dal primo; oppure, in alternativa, prevedere solo la possibilità di esprimere due preferenze di genere diverso, stabilendo l'annullabilità del voto di preferenza singolo e facendo salvo il voto di lista.

Una disciplina siffatta non assicurerebbe alle candidate un risultato certo, ovvero non creerebbe una quota riservata di seggi per le donne, in quanto l'esito delle elezioni dipenderebbe comunque dalla concreta distribuzione delle preferenze tra i candidati inseriti nella lista plurinominali⁵¹. In particolare, la garanzia di risultato, in termini di seggi assegnati alle donne, non ci sarebbe nel caso in cui fosse prevista la possibilità di esprimere anche un solo voto di preferenza.

Pertanto, un tale congegno favorirebbe l'elezione delle donne, aumentando le loro probabilità di elezione, ma non si tradurrebbe in una vera e propria azione positiva. Quindi, non ci sarebbe il dubbio di una violazione della Costituzione, che avrebbe

⁵¹ Su questa questione, pare opportuno ricordare che la giurisprudenza costituzionale ha sottolineato l'importanza della permanenza di una parità di *chances* tra i candidati di ciascuna lista, oltre che, naturalmente, tra le liste che partecipano all'elezione (cfr. il punto 3.1 del *considerato in diritto* della sentenza n. 49 del 2003).

potuto altrimenti essere sollevato sulla base di un orientamento della giurisprudenza costituzionale, sia pure precedente la l. cost. n. 1 del 2003, di revisione dell'art. 51 Cost.

Per di più, la soluzione in esame consentirebbe l'elezione di donne in grado di raccogliere un consenso diretto alla loro persona da parte degli elettori mediante il voto di preferenza. Al contrario, ogni diversa soluzione, che prevedesse delle liste bloccate, rischierebbe di rivelarsi un "cavallo di Troia" della partitocrazia: nel senso che i vertici dei partiti potrebbero approfittare degli spazi disponibili in tali liste per inserire candidate non particolarmente capaci e meritevoli sotto il profilo politico.

L'ipotesi ha cominciato a prendere piede di recente nelle proposte di legge regionale in materia elettorale.

Nel Consiglio regionale della Campania, ad esempio, in data 13 ottobre 2008 è stata presentata una proposta di legge regionale a firma dei consiglieri Cammardella e Rosania, denominata "Norme per l'elezione del Consiglio regionale e del Presidente della Giunta regionale della Campania" (reg. gen. n. 382), nella quale si prevede, all'art. 16 c. 6 (*Scheda elettorale e modalità di votazione*): «L'elettore esprime il suo voto per una delle liste provinciali tracciando un segno nel relativo rettangolo, e può esprimere due voti di preferenza scrivendo il cognome ovvero il nome e cognome dei due candidati compresi nella lista stessa. Nel caso di espressione delle due preferenze, una deve riguardare un candidato maschile e l'altra un candidato femminile della stessa lista, pena l'annullamento di entrambe le preferenze. L'elettore esprime altresì il suo voto per uno dei candidati alla carica di Presidente della Giunta tracciando un segno sul simbolo o sul nome del candidato Presidente collegato alla lista per la quale esprime il voto».

Significativa, in tal senso, pare anche la proposta di legge elettorale regionale del consigliere La Morgia, presentata sul finire della passata consiliatura, che aveva accolto e sostenuto la proposta avanzata dalla Commissione Pari opportunità della Regione Abruzzo, prevedendo la possibilità di esprimere, anziché una sola, due preferenze, ma di genere diverso: cioè a una donna e a un uomo o viceversa. Per l'ipotesi in cui le preferenze fossero state dello stesso genere, si prevedeva l'annullabilità della seconda e la validità della prima⁵².

Nel Consiglio regionale della Sardegna, i consiglieri Sanna e Meloni hanno presentato il 12 giugno 2008 (XIII legislatura) la proposta di legge n. 323, intitolata "Promozione delle pari opportunità nell'accesso alle cariche elettive dei comuni e delle province della Sardegna. Introduzione della quota massima di genere nel gruppo dei candidati per l'elezione dei consigli provinciali e nelle liste per l'elezione dei consigli comunali. Introduzione della doppia preferenza di genere per l'elezione dei consigli comunali". L'art. 1 della citata proposta si occupa delle candidature per i Consigli provinciali (con la previsione di una percentuale massima di soggetti dello stesso sesso)⁵³ e l'art. 2 prevede testualmente che: «nelle liste dei candidati consiglieri nei

⁵² Anche in questo caso, il punto di partenza è una situazione di fatto, caratterizzata da una forte sottorappresentazione del genere femminile nella politica regionale: un'unica donna all'interno della Giunta (su dieci membri), sei consiglieri donne (su quaranta); per il resto, una Presidentessa di Provincia a L'Aquila, a fronte di una percentuale femminile assai ridotta sia nelle Giunte che nei Consigli provinciali (cfr. il comunicato stampa "Intervento della Capogruppo [di Rifondazione comunista] Daniela Santroni sulla parità di accesso alla vita politica di uomini e donne, questione a breve in discussione in Consiglio regionale").

⁵³ L'articolo prevede, infatti, che «nella elezione dei consigli delle province della Sardegna, in ogni gruppo di candidati, a pena di inammissibilità, nessuno dei due generi può essere rappresentato in misura superiore al 60 per cento».

comuni della Sardegna, a pena di inammissibilità, nessuno dei due generi può essere rappresentato in misura superiore al 60 per cento. Il voto alla lista viene espresso tracciando un segno sul contrassegno della lista prescelta. Ciascun elettore può esprimere, inoltre, un voto di preferenza per un candidato della lista da lui votata, scrivendone il cognome ed eventualmente il nome sull'apposita riga posta a fianco del contrassegno. Può altresì esprimere, con la medesima modalità, una seconda preferenza per un candidato di genere diverso da quello indicato per primo. Il voto di preferenza espresso per due candidati dello stesso genere non invalida il voto di lista e si considera come non espresso». È datata 13 giugno 2008 la presentazione, da parte del consigliere regionale della Sardegna Francesco Sanna, della proposta di legge intitolata "Promozione delle pari opportunità nell'accesso al Consiglio Regionale della Sardegna. Introduzione della quota massima di genere nelle liste per l'elezione del Consiglio Regionale. Introduzione della doppia preferenza di genere per l'elezione del Consiglio Regionale". L'art. 1 della proposta, in particolare, prevede che nessuno dei due sessi possa essere rappresentato in misura superiore al 60% dei candidati in ciascuna lista regionale e provinciale. A sua volta, l'art. 2 della medesima contempla la possibilità per l'elettore di manifestare due preferenze, purché di genere diverso: in caso contrario, il voto di preferenza si considera come non espresso, ma non incide sulla validità del voto di lista⁵⁴.

5. Alcune (brevi) osservazioni sul disegno di legge presentato alla Camera e al Senato nella XVI legislatura sulle elezioni dei parlamentari europei.

Nella legislatura in corso è stata avanzata una proposta di riforma della legge elettorale per i rappresentanti italiani al Parlamento europeo che presenta profili di grande interesse per l'oggetto di questo scritto: ci si riferisce al disegno di legge (contrassegnato con il n. 977) depositato il 31 luglio scorso al Senato⁵⁵, identico al n. 1507 presentato alla Camera (primo firmatario il deputato Soro).

Tra gli obiettivi dichiarati della legge, infatti, c'è una valorizzazione della rappresentanza di genere, preso atto della posizione dell'Italia (cioè il ventiduesimo posto) per numero di elette al Parlamento europeo, pari al 19,2%.

La l. n. 90 del 2004, e in particolare l'art. 3, trasfuso nel Codice delle pari opportunità (art. 56), stabilisce che per le due elezioni seguenti alla sua entrata in vigore nessuno dei due sessi sia rappresentato per più dei 2/3 in ciascuna lista; l'inammissibilità, però, è prevista solo nel caso di liste di candidati di un unico genere. Accanto a queste misure, sono definite le sanzioni (che, come già ricordato, consistono nella riduzione dei rimborsi per le spese elettorali) per le forze politiche che non

⁵⁴ Art. 2, *Voto alla lista e ai candidati consiglieri nelle liste circoscrizionali provinciali*: «Il voto alla lista nella circoscrizione provinciale viene espresso tracciando un segno sul contrassegno della lista prescelta. Ciascun elettore può esprimere inoltre un voto di preferenza per uno dei candidati compresi nella lista da lui votata, scrivendone il cognome ovvero il nome e cognome sull'apposita riga posta a fianco del contrassegno. Può altresì esprimere, con la medesima modalità, una seconda preferenza per un candidato di genere diverso da quello indicato per primo. Il voto di preferenza espresso per due candidati dello stesso genere non invalida il voto di lista e si considera come non espresso».

⁵⁵ La proposta è stata presentata dal gruppo del Partito Democratico ed è stata firmata dalla sua Presidentessa, Anna Finocchiaro, dal Ministro "ombra" per le pari opportunità Vittoria Franco, nonché dai senatori Luigi Zanda, Nicola Latorre, Enzo Bianco, Maria Fortuna Incostante, Francesca Marinaro e Stefano Ceccanti.

rispettano la quota e sono stabiliti gli incentivi per quelle che eleggono più di 1/3 di soggetti appartenenti al sesso sottorappresentato.

Il disegno di legge in esame, invece, innalzerebbe al 40% la soglia minima di candidati di uno dei due generi, stabilendo contestualmente l'inammissibilità della lista nel caso di violazione di detto limite (e non più la mera penalizzazione economica). Per quanto concerne il tema delle preferenze, infine, sarebbe introdotto un sistema innovativo: nel caso in cui l'elettore ne indicasse due, dovrebbe manifestarle a candidati di sesso diverso, pena la nullità di entrambe (ferma restando, comunque, la possibilità di esprimere un unico voto di preferenza o nessuno).

6. *Riflessioni conclusive.*

La vicenda relativa alla promozione della rappresentanza di genere nella legislazione elettorale regionale dimostra complessivamente come sia difficile tradurre in precetti normativi cogenti e soprattutto efficaci, in termini di risultati concreti, enunciazioni di principio, a carattere prevalentemente teleologico, collocate a livello costituzionale.

Si tratta, d'altro canto, di misure *border line*, in quanto c'è il rischio, nel tentativo di promuovere le pari opportunità, di realizzare una discriminazione alla rovescia nei confronti dei candidati di genere maschile o di intaccare il principio dell'unità della rappresentanza politica⁵⁶. Rimane, per di più, allo stato, irrisolto il dubbio in ordine all'ammissibilità di azioni positive nel campo in esame, almeno fintanto che non si verificherà un ulteriore *revirement* della giurisprudenza costituzionale a seguito della revisione dell'art. 51 Cost. intervenuta in virtù della l. cost. n. 1 del 2003⁵⁷.

Per converso, ribaltando l'ottica sopra indicata, i dubbi di legittimità costituzionale sorgono anche con riferimento a soluzioni normative così blande e inefficaci da risultare sostanzialmente elusive dei vincoli posti alla discrezionalità dei legislatori regionali dall'art. 117 c. 7 Cost., oltre che dal citato art. 51 Cost.

Si deve, in altri termini, partire dalla constatazione che c'è per i legislatori regionali un "obbligo di fare" e che l'inadempimento di tale obbligo non può essere giustificato dal rischio ipotetico di una violazione di altri principî costituzionali.

Compito del legislatore è, quindi, quello di trovare soluzioni equilibrate, in grado di realizzare un contemperamento dei vari precetti costituzionali in gioco. Inoltre, le

⁵⁶ Dalla giurisprudenza costituzionale si evince la rilevanza di questo elemento: al punto 3.3 del *considerato in diritto* della sentenza n. 49 del 2003 si legge che «neppure, infine, è intaccato il carattere unitario della rappresentanza elettiva che si esprime nel Consiglio regionale, non costituendosi alcuna relazione giuridicamente rilevante fra gli elettori, dell'uno e dell'altro sesso e gli eletti dello stesso sesso».

⁵⁷ A questo proposito va richiamato il punto 3.1 del *considerato in diritto* della sentenza n. 49 del 2003, in cui, richiamando la precedente sentenza n. 422 del 1995, la Corte costituzionale ha sostenuto la legittimità della misura introdotta dalla legge valdostana in esame anche in quanto essa «non può qualificarsi come una di quelle "misure legislative, volutamente diseguali", che "possono certamente essere adottate per eliminare situazioni di inferiorità sociale ed economica, o, più in generale, per compensare e rimuovere le disuguaglianze materiali tra gli individui (quale presupposto del pieno esercizio dei diritti fondamentali)", ma che questa Corte ha ritenuto non possano "incidere direttamente sul contenuto stesso di quei medesimi diritti, rigorosamente garantiti in egual misura a tutti i cittadini in quanto tali", tra cui, in particolare, il diritto di elettorato passivo». L'inserimento obbligatorio di almeno una donna nelle liste, infatti, non può essere considerata una "misura di disuguaglianza" volta a favorire membri di gruppi svantaggiati o a controbilanciare gli svantaggi per mezzo di vantaggi previsti *ex lege*.

soluzioni normative dovranno essere tagliate su misura, ovvero congegnate in considerazione del complessivo sistema elettorale adottato⁵⁸.

Atteso che i legislatori regionali si stanno prevalentemente orientando in favore di sistemi elettorali su base proporzionale con premio di maggioranza caratterizzati da liste plurinominali e voto di preferenza, si pone la questione relativa all'individuazione di soluzioni normative che, attagliandosi a tale sistema, realizzino un'efficace promozione della rappresentanza di genere nel rispetto del quadro costituzionale e degli scarni principî posti in materia dalla legislazione statale.

La preferenza "di genere" appare una soluzione in grado di soddisfare le indicate esigenze, nella prospettiva di una rappresentanza politica femminile rappresentativa del corpo elettorale, più che del ceto politico dominante, come invece, purtroppo, molto spesso è accaduto, quando si è fatto ricorso a sistemi elettorali caratterizzati da liste bloccate e formate senza lo svolgimento di elezioni primarie.

⁵⁸ Di nuovo si veda G. Brunelli, *Pari opportunità elettorali e ruolo delle Regioni*, cit., p. 2.