

Sistemi elettorali e disuguaglianza di
genere: riflessioni a partire dal voto
regionale 2025 nelle Marche

di **Angela Cossiri**

Professoressa associata di Diritto costituzionale
Università degli Studi di Macerata

e **Selena Grimaldi**

Professoressa associata di Scienza politica
Università degli Studi di Macerata



Sistemi elettorali e disuguaglianza di genere: riflessioni a partire dal voto regionale 2025 nelle Marche*

di **Angela Cossiri**

Professoressa associata di Diritto costituzionale
Università degli Studi di Macerata

e **Selena Grimaldi**

Professoressa associata di Scienza politica
Università degli Studi di Macerata

Abstract [It]: L'articolo analizza gli esiti delle elezioni regionali delle Marche del 2025 alla luce dei principi costituzionali di uguaglianza di genere. Nonostante i blandi meccanismi di riequilibrio applicati, l'output elettorale mostra una persistente sotto-rappresentanza femminile (20% di elette) con *performance* peggiorativa rispetto alla precedente consultazione elettorale. L'esito del 2025 si verifica nonostante un tasso di voti di preferenza alle donne pari al 37%, in un contesto in cui è data all'elettore l'opzione della doppia preferenza di genere. Lo studio evidenzia come scelte politiche nella costruzione delle liste e meccanismi elettorali apparentemente neutri - capitale politico differenziato, collocazione nel collegio, premio di maggioranza - possano produrre un incremento del *gender gap*. Tenuto conto dell'inefficacia dei meccanismi correttivi sperimentati, si propone di ragionare su misure che non si limitino a considerare la fase di input, ma considerino la necessità di raggiungere risultati in output, pur senza alterare la volontà elettorale. In particolare, si potrebbe riflettere su strumenti temporanei di condizionamento dell'attribuzione del premio di maggioranza; in prima battuta, al raggiungimento di un equilibrio minimo di genere nella composizione dell'assemblea elettiva; in seconda battuta, ove non si sia raggiunto attraverso le elezioni un equilibrio di genere ragionevole tra gli eletti, il premio di maggioranza potrebbe essere condizionato alla composizione paritaria dell'organo esecutivo. Nei sistemi elettorali in cui il premio è previsto, una misura temporanea di suo condizionamento potrebbe costituire - secondo le autrici - un elemento del quadro normativo capace di indurre i partiti a formulare un'offerta effettivamente capace di rimuovere le discriminazioni che attualmente condizionano gli esiti elettorali.

Title: Electoral systems and gender inequality: reflections prompted by the 2025 regional election in the Marche region

Abstract [En]: The article analyses the results of the 2025 regional elections in the Marche Region in light of the constitutional principle of gender equality. Despite the mild rebalancing mechanisms applied, the electoral outcome shows a persistent underrepresentation of women, who made up just 20% of those elected, performing worse than in the previous election. This occurred despite 37% of voters expressing a preference for women, and despite voters being given the option of double preference for different genders. The study highlights how political choices in list construction and seemingly neutral electoral mechanisms - such as differentiated political capital, constituency placement and the majority bonus - can exacerbate the gender gap. Given the ineffectiveness of the tested corrective mechanisms, the article proposes considering measures that take both electoral input and output into account. In particular, it proposes modifying input mechanisms and reflecting on introducing rebalancing elements in output, i.e. conditioning the majority bonus on achieving a minimum gender balance in legislative or

* Articolo sottoposto a referaggio. Lo studio è frutto della riflessione congiunta delle autrici. Tuttavia Angela Cossiri ha sviluppato gli aspetti costituzionalistici; Selena Grimaldi quelli relativi alla raccolta e all'interpretazione dei dati elettorali, mentre la discussione sull'opportunità e gli effetti dei meccanismi di input e output è frutto di un pensiero comune. I paragrafi 1, 2 e 4 sono attribuiti ad Angela Cossiri, i paragrafi 3 e 5 e 6 a Selena Grimaldi. L'articolo presenta risultati della ricerca condotta nell'ambito del progetto "Normative and Digital Solutions to Counter Threats during National Election Campaigns - RightNets" finanziato dall'Unione europea - Next Generation EU nell'ambito del bando Prin 2022 PNRR, Missione 4, Componente 2, Investimento 1.1, P2022MCYCK, CUP D53D23022340001. I punti di vista e le opinioni espresse sono tuttavia solo quelli delle Autrici e non riflettono necessariamente quelli dell'Unione europea o della Commissione europea. Né l'Unione europea né la Commissione europea possono essere ritenute responsabili per essi.

executive bodies. This would encourage parties to formulate offers capable of removing the gender discrimination currently influencing election results.

Parole chiave: Uguaglianza sostanziale, discriminazioni di genere, doppia preferenza di genere, rappresentanza di genere, rappresentanza politica

Keywords: Gender-balanced political representation, Substantive equality, Indirect discrimination, Electoral engineering, Outcome-oriented measures

Sommario: **1.** La sotto-rappresentanza di genere nelle assemblee elettive come questione costituzionale. **2.** Le elezioni regionali marchigiane del 2025: il quadro normativo. **3.** I risultati delle elezioni regionali 2025: effetti distorsivi e penalità per le donne. **4.** Una premessa alla proposta: dagli obblighi di mezzo agli obblighi di risultato negli standard internazionali. **5.** I fattori discriminanti: barriere di domanda e barriere istituzionali. **6.** Una riflessione sulla relazione tra premio di maggioranza e riequilibrio di genere.

1. La sotto-rappresentanza di genere nelle assemblee elettive come questione costituzionale

La sotto-rappresentanza delle donne negli organi elettivi è un dato persistente sia nell'esperienza italiana, sia in quella comparata¹, rilevante sotto molteplici profili². Molti studi da tempo hanno evidenziato che l'equilibrio di genere in politica e nelle posizioni apicali visibili produce *role models*, capaci di ridurre il cd.

¹ Cfr. UN Women, *Facts and Figures: Women's Leadership and Political Participation*, ul. agg. 15/9/2025, disponibile in <https://www.unwomen.org/en/articles/facts-and-figures/facts-and-figures-womens-leadership-and-political-participation>: nei Paesi europei la media di parlamentari donna si attesta intorno al 33%. Per i dati sul livello parlamentare in ambito europeo, v. PE, Review of European and National Elections 2024 disponibile in <https://www.europarl.europa.eu/at-your-service/files/be-heard/eurobarometer/2024/review-of-european-and-national-elections-september-2024.pdf>. Il Gender Equality Index (GEI), elaborato dall'Agenzia europea per la parità di genere, è l'indicatore composito utilizzato per misurare il livello di uguaglianza di genere negli Stati membri. Attraverso sei domini – lavoro, denaro, conoscenza, tempo, salute e potere – il GEI restituisce un quadro comparabile nel tempo e tra diversi Paesi, sintetizzando centinaia di variabili statistiche. L'Italia registra nel rilevamento 2023 un punteggio complessivo di 68,2/100, pari a un 14° posto europeo inferiore alla media UE. Il dato più critico riguarda il dominio “conoscenza”, seguito dal dominio “potere”. La rilevazione del 2024 segna un lieve miglioramento. In questo senso, la sotto-rappresentanza delle donne nelle istituzioni di governo e parlamentari oltre che nelle istituzioni sub-nazionali continua ad essere una criticità.

² In ambito UE, la parità di genere sta diventando un indice di reputazione, per cui Stati e Regioni con bassa rappresentanza femminile nei governi o nelle assemblee rischiano avere minore credibilità in vari contesti. Ad es. nei fondi strutturali FSE+ (Reg. 2021/1057) e FESR/Fondi di coesione (Reg. 2021/1060), l'integrazione della dimensione di genere nella programmazione costituisce una condizione di accesso, la cui violazione può comportare la sospensione dei pagamenti da parte della Commissione. In questo caso, gli obblighi sono di mezzi e non di risultati. Nel PNRR (Reg. 2021/241), invece la parità di genere è oggetto di condizionalità di performance: l'erogazione delle rate dipende dal raggiungimento di target misurabili (in ambiti delimitati, come occupazione, servizi educativi di supporto, imprenditorialità e area STEM). Se gli obiettivi non sono raggiunti, la Commissione può sospendere la rata o richiedere modifiche. Le aree di intervento restano nel PNRR molto delimitate, ma il meccanismo introduce un evidente salto di qualità, che accresce l'intensità regolatoria degli standard sulla parità.

divario di aspirazione (il cd. *self-selection gap*), uno degli elementi frenanti della partecipazione delle donne alla vita politica,³ insieme ai ruoli di cura, agli stereotipi culturali, alle risorse economiche sbilanciate⁴.

Si metteranno a fuoco qui tre profili per cui la sotto-rappresentanza di genere rileva come questione costituzionale. In primo luogo, essa investe la qualità delle decisioni pubbliche, ossia la capacità delle assemblee di realizzare processi deliberativi informati, completi, non parziali e effettivamente espressivi del principio di sovranità popolare. La premessa è semplice: un organo elettivo è chiamato ad assumere decisioni che devono riflettere l'intera comunità politica; se metà della comunità politica è sistematicamente sottorappresentata, il processo di deliberazione attraverso cui si forma la decisione è strutturalmente impoverito⁵. Gli organi politici selezionano sfide da affrontare, ordini di priorità, alternative normative; la selezione dipende anche da una mescolanza di elementi biografici dei componenti degli organi, come esperienze e conoscenze pregresse, sensibilità maturate, posizionamenti sociali, rapporti di potere interni alle organizzazioni politiche e partitiche. Ove un'assemblea sia composta in larga prevalenza da un solo genere, la selezione risulterà strettamente ancorata a una sola grammatica dell'esperienza umana e sociale, con il rischio di escludere sistematicamente interessi, bisogni e valutazioni rilevanti che sono proprie dell'altra metà. Da questo punto di vista, lo squilibrio di genere in politica può arrivare a compromettere il pluralismo della rappresentanza. Un organo in prevalenza mono-genere rischia anche di assumere decisioni che, pur non essendo intenzionalmente discriminatorie, sono

³ La letteratura delle scienze sociali fornisce da tempo teorie sulla connessione tra equilibrio di genere, partecipazione politica e qualità della democrazia e ha chiarito, in termini ormai classici, che la presenza equilibrata delle donne in posizioni visibili riduce il rischio di stereotipizzazione e di marginalizzazione simbolica, secondo le acquisizioni della teoria dei token di R.M. Kanter (*Men and Women of the Corporation*, Basic Books, 1977). Cfr. A. PHILLIPS, *The Politics of Presence*, Oxford University Press, Oxford, 1995; J.L. LAWLESS, R.L. FOX, *It Takes More Than a Candidate: Why Women Don't Run for Office*, III ed., Cambridge University Press, 2025; A. C. ALEXANDER, F. JALALZAI, *Symbolic empowerment and female heads of states and government: A global, multilevel analysis*, in *Politics, Groups, and Identities*, 8(1)/2020, pp. 24-43; T.D. BARNES, D. Z. O'BRIEN, *Gender and Leadership in Executive Branch Politics* in *Annual Review of Political Science*, 28/2025, pp. 173-193, <https://doi.org/10.1146/annurev-polisci-033123-014634>; E. COMAN, S. SHAIR-ROSENFELD, *Women on the ballot and women at the polls: how women's representation shapes voter turnout in local elections*, in *Political Science Research and Methods*. 13(4), 2025, pp. 1008-1024 <https://doi.org/10.1017/psrm.2025.2>. Con specifico riferimento all'Italia Cfr. M. REGALIA, *Una democrazia dimezzata. Autoselezione, Selezione ed Elezione delle Donne in Italia*, Egea, 2021.

⁴ Nella prospettiva del diritto costituzionale, una riflessione sistematica e aggiornata sul tema della parità di genere, anche nella rappresentanza politica, emerge negli scritti contenuti in B. PEZZINI, A. LORENZETTI (a cura di), *70 anni dopo tra uguaglianza e differenza. Una riflessione sull'impatto del genere nella Costituzione e nel costituzionalismo*, Giappichelli, Torino, 2019.

⁵ Sebbene la rappresentanza in senso sociologico ovvero come "specchio della società" non esaurisca di certo il concetto di rappresentanza, che invece ha come elemento imprescindibile quello della responsabilità politica (Cfr G. SARTORI, *Elementi di teoria politica*, il Mulino, Bologna, 1995), la sistematica esclusione o discriminazione di certi gruppi sociali (spesso non minoritari come le donne) produce una situazione di squilibrio che deve essere comunque tenuta in considerazione. Sul punto, vedasi anche la proposta di Pitkin che distingue tra rappresentanza descrittiva (connessa all'idea della presenza delle donne), rappresentanza sostantiva (connessa all'idea di agire per a sostegno delle donne) e rappresentanza simbolica come *rappresentazione* che rileva come alcune caratteristiche culturali considerate naturali siano invece frutto di stereotipi di genere. Cfr. H. PITKIN, *Il concetto di rappresentanza*, Soveria, Mannelli, Il Rubettino, 2017.

permeate da *bias* appartenenti a quel genere; aumenta così il rischio che le ricadute differenziate delle scelte apparentemente neutre non siano pienamente valutate.

In breve, una rappresentanza stabilmente sbilanciata per genere produce decisioni meno capaci di cogliere la pluralità di bisogni, di evitare effetti distorsivi e di garantire equilibrio tra gli interessi implicati nella decisione. La sotto-rappresentanza, pertanto, non è solo una questione di pari opportunità tra candidati di genere diverso, ma riguarda la piena attuazione del principio democratico⁶.

Un secondo profilo attiene alla legittimazione: una democrazia “non paritaria” può essere una democrazia più debole. Se la base deliberativa è impoverita, le decisioni sono più dipendenti da gruppi ristretti e percepite come meno legittime. Vedere donne in numero adeguato nelle sedi decisionali segnala che il sistema è effettivamente permeabile all’ingresso di soggetti diversi da quelli tradizionali e che le regole non sono strutturalmente tarate su un solo tipo di attore politico. Al contrario, assemblee persistentemente sbilanciate nel genere alimentano una percezione di “chiusura oligarchica” delle istituzioni, che può concorrere alla sfiducia e all’astensione. Sono elementi che nutrono la narrativa sulla delegittimazione del circuito rappresentativo. La polarizzazione si innesta facilmente su questo terreno: i conflitti sociali, invece di essere filtrati e composti nelle sedi rappresentative, si spostano verso arene esterne – ad es. nel dibattito on line attraverso i social media – dove la logica è quella dell’*escalation* dei toni e della semplificazione binaria. Deriva da queste premesse una tesi forte: una democrazia strutturalmente non paritaria concorre, insieme ad altri fattori, a rendere la democrazia istituzionalmente più vulnerabile, più esposta all’astensione, alle derive populiste, alle forme di radicalizzazione che si alimentano della percezione di esclusione sistemica. Da questo punto di vista, l’equilibrio di genere può essere considerato una delle condizioni di funzionamento del modello democratico-rappresentativo⁷.

In terzo luogo, la sotto-rappresentanza femminile dovrebbe essere letta come il frutto della mancata attuazione, da parte del legislatore, del disegno costituzionale. L’art. 3, comma 2, Cost. - ora integrato

⁶ D’altro canto gli studi rilevano anche che non sempre la presenza di donne (anche in ruoli apicali dentro gli esecutivi) sia di per sé condizione sufficiente per una rappresentanza anche sostantiva delle donne, né per la garanzia di un maggior accesso alle istituzioni politiche di altre donne. Cfr. P. PANSARDI, M. VERCESI, *Do Women Promote Women? Prime Ministers’ Gender, Ideology and Ministerial Selection*, in *West European Politics*, 2025. <https://doi.org/10.1080/01402382.2025.2469024>

⁷ Da questo punto di vista si segnalano anche alcune riflessioni che mettono in luce il ruolo delle donne nei processi di democratizzazione e il nesso tra democrazia di alta qualità e l’aumento della parità di genere. Cfr. WAYLEN G. *Women and Democratization Conceptualizing Gender Relations in Transition Politics*. *World Politics*. 1994;46(3):327-354. doi:10.2307/2950685; C. BEER, *Democracy and Gender Equality*, *Studies in Comparative International Development*, vol 44: 212-227, 2009.

dagli artt. 51⁸ e 117, comma 7⁹ - impone di considerare il riequilibrio di genere negli organi politici non solo come risultato di scelte individuali degli elettori o delle dinamiche di partito in sede di compilazione delle liste, ma come esito di un sistema normativo e di politiche pubbliche che deve essere considerato nella sua efficacia complessiva, per la sua capacità di produrre risultati in termini rimozione degli ostacoli alla rappresentanza equilibrata.

Non è questa la sede per ripercorrere le tappe del cammino costituzionale sulla promozione della parità di genere nella rappresentanza politica; tuttavia può essere utile riprendere alcuni esiti essenziali della giurisprudenza costituzionale, che possano fungere da cornice per ragionamento che seguirà, con particolare riferimento ad un profilo: le fasi del ciclo elettorale in cui si possono legittimamente collocare interventi legislativi finalizzati al riequilibrio.

Come noto, la giurisprudenza sul tema si sviluppa lungo una traiettoria di progressivo rafforzamento del principio di riequilibrio¹⁰, mentre resta problematica ogni tecnica che attribuisca risultati elettorali predeterminati in ragione del sesso. La sentenza n. 422/1995, muovendo dall'irrilevanza giuridica del sesso per elettorato passivo e candidabilità¹¹, esclude che la legge potesse imporre quote di lista come "azioni positive", perché esse non si porrebbero come rimozione di ostacoli, ma attribuirebbero direttamente risultati¹². Di fronte però al mutato quadro costituzionale (l. cost. n. 2 del 2001 integrativa degli statuti delle Regioni ad autonomia differenziata; l. cost. n. 3/2001 che introduce l'art. 117, comma

⁸ La legge cost. 1 del 2003, come noto, ha aggiunto un nuovo periodo al primo comma del testo originario dell'art. 51 Cost: «A tal fine la Repubblica promuove con appositi provvedimenti le pari opportunità tra donne e uomini». La riforma fa seguito al dibattito acceso dalla pronuncia costituzionale n. 422 del 1995 che aveva considerato incostituzionali le azioni positive in materia elettorale. Nell'ord. n. 39 del 2005 la Corte avrà modo di affermare che "nel nuovo testo la norma non si limita più a disporre che «la diversità di sesso, in sé e per sé considerata, non può essere mai ragione di discriminazione legislativa» (v. sent. n. 33 del 1960) e, quindi, a costituire una sorta di specificazione del principio di uguaglianza enunciato, a livello di principio fondamentale, dall'art. 3, primo comma, Cost. (v. sent. n. 188 del 1994 e n. 422 del 1995), ma assegna ora alla Repubblica anche un compito di promozione delle pari opportunità tra donne e uomini". Cfr. L. LORELLO, *Il difficile cammino verso la parità di genere nell'accesso alle cariche elettive*, in *Osservatorio AIC*, n. 5/2021.

⁹ "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", comma incluso nella riscrittura dell'articolo ad opera della l. cost. n. 3/2001.

¹⁰ Cfr. L. CALIFANO, *Parità dei diritti e discriminazioni di genere in Questa Rivista*, n. 7 del 2021, spec. p. 28 ss.

¹¹ Punto 4, Cons. dir.: "Posto dunque che l'art. 3, primo comma, e soprattutto l'art. 51, primo comma, garantiscono l'assoluta eguaglianza fra i due sessi nella possibilità di accedere alle cariche pubbliche elettive, nel senso che l'appartenenza all'uno o all'altro sesso non può mai essere assunta come requisito di eleggibilità, ne consegue che altrettanto deve affermarsi per quanto riguarda la "candidabilità"".

¹² Punto 6, Cons. dir.: "misure quali quella in esame non appaiono affatto coerenti con le finalità indicate dal secondo comma dell'art. 3 della Costituzione, dato che esse non si propongono di "rimuovere" gli ostacoli che impediscono alle donne di raggiungere determinati risultati, bensì di attribuire loro direttamente quei risultati medesimi: la ravvisata disparità di condizioni, in breve, non viene rimossa, ma costituisce solo il motivo che legittima una tutela preferenziale in base al sesso. Ma proprio questo, come si è posto in evidenza, è il tipo di risultato espressamente escluso dal già ricordato art. 51 della Costituzione, finendo per creare discriminazioni attuali come rimedio a discriminazioni passate". In dottrina, v. G. BRUNELLI, *L'alterazione del concetto di rappresentanza politica: leggi elettorali e "quote" riservate alle donne*, in *Diritto e società*, 1994, pp. 545-593; U. DE SIERVO, *La mano pesante della Corte sulle "quote" nelle liste elettorali in Giurisprudenza Costituzionale*, 1995, pp. 3268-327.

7¹³; l. cost. n. 1/2003 che modifica dell'art. 51, comma 1) matura un *revirement*¹⁴: nel nuovo contesto, la sentenza n. 49/2003 qualifica come legittimo un vincolo di legge neutro posto *ex ante* sulla scelta di chi forma l'offerta elettorale (nella specie era in esame il divieto legale di liste mono-generi), perché esso non incide sulla libertà di voto, né sulla parità di *chances* e non altera l'unitarietà della rappresentanza¹⁵. In questa pronuncia, la Corte ha l'occasione di ribadire che la finalità di conseguire una "parità effettiva" fra uomini e donne, anche nell'accesso alla rappresentanza elettiva, è positivamente apprezzabile dal punto di vista costituzionale¹⁶ e individua nei comportamenti dei partiti che selezionano i candidati uno snodo critico¹⁷. La sent. n. 4/2010, sulla doppia preferenza di genere introdotta in Campania, consolida la linea¹⁸:

¹³ In dottrina, tra i primi a cogliere le potenzialità, v. L. CALIFANO, *Donne e rappresentanza politica: una riforma che riapre nuovi spazi* in *Quaderni Costituzionali*, n. 1/2001, pp. 140-142. Per un quadro delle attuazioni regionali, E. CATELANI, *Statuti regionali e tutela del principio di pari opportunità: prime leggi regionali di attuazione*, in *questa Rivista*, n. 7 del 2010. Per una riflessione tra questi interventi di riforma e le teorie della rappresentanza, v. A. MANGIA, *Rappresentanza di "genere" e rappresentanza degli interessi*, in *Jus*, n. 3 del 2002, pp. 375-394.

¹⁴ Cfr. L. CARLASSARRE, *La parità di accesso alle cariche elettive nella sentenza n. 49: la fine di un equivoco*, in *Giur. cost.*, n. 1/2003; G. BRUNELLI, *Un 'overruling' in tema di norme elettorali antidiscriminatorie*, in *Le Regioni*, n. 5/2003; A. DEFFENU, *Parità tra i sessi in politica e controllo della Corte: un revirement circondato limiti e precauzioni*, *ivi*; L. RONCHETTI, *L'equilibrio dei sessi nella rappresentanza dinanzi alla Corte costituzionale*, in *Giurisprudenza italiana*, 2004; più in generale, 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, Giuffrè, 2011, p. 71-85; A. D'ALOIA, *Uguaglianza sostanziale e azioni positive in materia elettorale*, *ivi*, pp. 49-70.

¹⁵ Punto 3.1, Cons. dir.: "le disposizioni in esame stabiliscono un vincolo non già all'esercizio del voto o all'esplicazione dei diritti dei cittadini eleggibili, ma alla formazione delle libere scelte dei partiti e dei gruppi che formano e presentano le liste elettorali, precludendo loro (solo) la possibilità di presentare liste formate da candidati tutti dello stesso sesso. Tale vincolo negativo opera soltanto nella fase anteriore alla vera e propria competizione elettorale, e non incide su di essa. La scelta degli elettori tra le liste e fra i candidati, e l'elezione di questi, non sono in alcun modo condizionate dal sesso dei candidati: tanto meno in quanto, nel caso di specie, l'elettore può esprimere voti di preferenza, e l'ordine di elezione dei candidati di una stessa lista è determinato dal numero di voti di preferenza da ciascuno ottenuti [...]. A sua volta, la parità di *chances* fra le liste e fra i candidati della stessa lista non subisce alcuna menomazione". Punto 3.3, Cons. dir.: "Nepppure [...] 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". In dottrina, v. R. BIN, G. BRUNELLI, A. PUGIOTTO, P. VERONESI, *La parità dei sessi nella rappresentanza politica: in occasione della visita della Corte costituzionale alla Facoltà di giurisprudenza di Ferrara. Atti del seminario, Ferrara, 16 novembre 2002*, Torino, Giappichelli, 2003.

¹⁶ Punto 4, Cons. dir.: "Si tratta, invero, di una finalità - che trova larghi riconoscimenti e realizzazioni in molti ordinamenti democratici, e anche negli indirizzi espressi dagli organi dell'Unione europea - collegata alla constatazione, storicamente incontrovertibile, di uno squilibrio di fatto tuttora esistente nella presenza dei due sessi nelle assemblee rappresentative, a sfavore delle donne. Squilibrio riconducibile sia al permanere degli effetti storici del periodo nel quale alle donne erano negati o limitati i diritti politici, sia al permanere, tuttora, di ben noti ostacoli di ordine economico, sociale e di costume suscettibili di impedirne una effettiva partecipazione all'organizzazione politica del Paese".

¹⁷ Punto 4, Cons. dir.: "Un aspetto, se non decisivo, certo assai influente del fenomeno è costituito dai comportamenti di fatto prevalenti nell'ambito dei partiti e dei gruppi politici che operano per organizzare la partecipazione politica dei cittadini, anche e principalmente attraverso la selezione e la indicazione dei candidati per le cariche elettive. Così che, già in passato, la Corte ha espresso una valutazione positiva di misure - tendenti ad assicurare "l'effettiva presenza paritaria delle donne (...) nelle cariche rappresentative" - "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" (sentenza n. 422 del 1995), sul modello di iniziative diffuse in altri paesi europei".

¹⁸ Cfr. S. LEONE, *La preferenza di genere come strumento per ottenere, indirettamente ed eventualmente, il risultato di un'azione positiva*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 1/2010; L. CALIFANO, *L'assenso "coerente" della Consulta alla preferenza di genere*, in *Forumcostituzionale.it.*; più in generale, M. D'AMICO, *Il difficile cammino della democrazia paritaria*, Torino, Giappichelli, 2011;

la misura è costituzionalmente legittima in quanto strumento promozionale definito “aleatorio”, incapace cioè di prefigurare un esito e fornire garanzia di risultato, di fatto affidando l’effetto di riequilibrio alla libera scelta dell’elettore¹⁹.

I limiti posti in questa giurisprudenza all’introduzione di strumenti normativi volti al riequilibrio tra i sessi nella rappresentanza politica sono riconducibili a esigenze costituzionali fondamentali: la tutela della volontà elettorale espressa dalla consultazione e la tutela dei diritti fondamentali di elettorato attivo, specie sotto il profilo del voto uguale, e passivo, specie sotto il profilo della parità di *chances*. Il principio di uguaglianza in materia elettorale assume una particolare connotazione, perché strettamente collegato all’universalismo del suffragio e al principio democratico²⁰, non nel senso che ci debba essere una necessaria proporzionalità tra risultato e numero dei consensi espressi, ma nel senso che eventuali distorsioni introdotte dalle leggi elettorali devono essere ragionevoli (sentenza n. 275 del 2014)²¹. Inoltre, è fermo il riconoscimento di un’ampia discrezionalità al legislatore nella scelta dei mezzi per attuare l’effettiva parità tra donne e uomini nell’accesso alle cariche elettive, per cui la Corte interviene solo in caso di manifesta irragionevolezza delle misure o della loro incoerenza rispetto alle finalità perseguite: una disciplina elettorale che omettesse di contemplare adeguate misure di promozione, o che ne escludesse l’applicazione a determinate competizioni elettorali o a determinate categorie di enti, sarebbe ritenuta lesiva dell’art. 51, comma 1, Cost.²²

Nella fase più recente, la giurisprudenza costituzionale focalizza il profilo dell’effettività delle regole: la sent. n. 62/2022 censura la disciplina che rende in concreto inefficace il divieto di liste mono-genere nei comuni con meno di cinquemila abitanti, in quanto non assistita da alcuna sanzione e impone l’esclusione della lista medesima dalla competizione elettorale. La violazione del vincolo discendente dall’art. 51, primo comma, Cost. non può essere superata – secondo la Corte - facendo leva sulla necessità di contemperare l’obiettivo della promozione delle pari opportunità nella vicenda elettorale con altri

E. PALICI DI SUNI, *La legislazione sulle donne tra parità e differenziazione: azioni positive e quote elettorali*, in A. DEL RE, V. LONGO, L. PERINI (a cura di), *I confini della cittadinanza: genere, partecipazione politica e vita quotidiana*, Milano, FrancoAngeli, 2010, pp. 24-35.

¹⁹ Punto 3.3. Cons. dir.: “la regola censurata non è in alcun modo idonea a prefigurare un risultato elettorale o ad alterare artificiosamente la composizione della rappresentanza consiliare. È agevole difatti osservare che, in applicazione della norma censurata, sarebbe astrattamente possibile, in seguito alle scelte degli elettori, una composizione del Consiglio regionale maggiormente equilibrata rispetto al passato, sotto il profilo della presenza di donne e uomini al suo interno, ma anche il permanere del vecchio squilibrio, ove gli elettori si limitassero ad esprimere una sola preferenza prevalentemente in favore di candidati di sesso maschile o, al contrario, l’insorgere di un nuovo squilibrio, qualora gli elettori esprimessero in maggioranza una sola preferenza, riservando la loro scelta a candidati di sesso femminile. La prospettazione di queste eventualità – tutte consentite in astratto dalla normativa censurata – dimostra che la nuova regola rende maggiormente possibile il riequilibrio, ma non lo impone. Si tratta quindi di una misura promozionale, ma non coattiva”.

²⁰ Cfr. N. BOBBIO, *Eguaglianza e libertà*, Torino, Einaudi, 1995, XIII.

²¹ Cfr. G. DI COSIMO, *Uno sguardo ai percorsi del principio d’eguaglianza: il contributo della Corte costituzionale*, in *Forum dei Quaderni costituzionali*, 15 giugno 2017, p. 4.

²² Così punto 6.1., Cons. dir., sent. n. 62 del 2022.

interessi costituzionalmente rilevanti, quale ad es. quello della rappresentatività, che potrebbe essere messo in pericolo dalla difficoltà di reperire candidati in numero sufficiente nelle realtà demografiche più piccole.

Come noto, il riequilibrio opera anche come limite di legittimità rispetto alla discrezionalità politica nella composizione degli organi esecutivi regionali, come emergente *ex art.* 122, comma 5, Cost.; la sent. n. 81 del 2012 statuisce che la natura politica della nomina non implica insindacabilità, perché i vincoli giuridici (anche di genere) delimitano lo spazio di azione della politica e possono essere presidiati da attività di controllo²³.

In parallelo a questa giurisprudenza, le sentt. n. 1/2014 e n. 35/2017, pur non riguardando il genere, fissano criteri generali utili alla tesi contenuta in questo scritto: pur in un ambito connotato da un'ampia discrezionalità legislativa, i correttivi di output come il premio di maggioranza sono compatibili solo entro uno scrutinio di ragionevolezza/proporzionalità che tenga conto degli interessi costituzionali implicati.²⁴ Da qui una possibile apertura argomentativa: se, dopo una sperimentazione applicativa protratta, le misure quantitative *ex ante* (quote in lista, alternanza, preferenza di genere, etc.)²⁵ risultano stabilmente insufficienti, il riequilibrio di genere può essere trattato sempre più come parametro di proporzionalità nella progettazione delle regole elettorali, autorizzando interventi temporanei che agiscano su snodi

²³ Punto 4.2. Cons. dir.: “gli spazi della discrezionalità politica trovano i loro confini nei principi di natura giuridica posti dall’ordinamento, tanto a livello costituzionale quanto a livello legislativo; e quando il legislatore predetermina canoni di legalità, ad essi la politica deve attenersi, in ossequio ai fondamentali principi dello Stato di diritto. Nella misura in cui l’ambito di estensione del potere discrezionale, anche quello amplissimo che connota un’azione di governo, è circoscritto da vincoli posti da norme giuridiche che ne segnano i confini o ne indirizzano l’esercizio, il rispetto di tali vincoli costituisce un requisito di legittimità e di validità dell’atto, sindacabile nelle sedi appropriate”. Nella specie si trattava del “principio di equilibrata presenza di donne e uomini” stabilito nell’art. 46, comma 3 dello Statuto della Regione Campania, in armonia con l’articolo 51, primo comma, e 117, settimo comma, della Costituzione. Sulla pronuncia, v. F BILANCIA, *Ancora sull’"atto politico" e sulla sua pretesa insindacabilità giurisdizionale. Una categoria tradizionale al tramonto?*, in *Rivista AIC*, n. 4/2012.

²⁴ Punto 3.1., Cons. dir. sent. n. 1/2014: “In ambiti connotati da un’ampia discrezionalità legislativa, quale quello in esame, siffatto scrutinio impone a questa Corte di verificare che il bilanciamento degli interessi costituzionalmente rilevanti non sia stato realizzato con modalità tali da determinare il sacrificio o la compressione di uno di essi in misura eccessiva e pertanto incompatibile con il dettato costituzionale. Tale giudizio deve svolgersi «attraverso ponderazioni relative alla proporzionalità dei mezzi prescelti dal legislatore nella sua insindacabile discrezionalità rispetto alle esigenze obiettive da soddisfare o alle finalità che intende perseguire, tenuto conto delle circostanze e delle limitazioni concretamente sussistenti» (sentenza n. 1130 del 1988). Il test di proporzionalità utilizzato da questa Corte come da molte delle giurisdizioni costituzionali europee, spesso insieme con quello di ragionevolezza, ed essenziale strumento della Corte di giustizia dell’Unione europea per il controllo giurisdizionale di legittimità degli atti dell’Unione e degli Stati membri, richiede di valutare se la norma oggetto di scrutinio, con la misura e le modalità di applicazione stabilite, sia necessaria e idonea al conseguimento di obiettivi legittimamente perseguiti, in quanto, tra più misure appropriate, prescriva quella meno restrittiva dei diritti a confronto e stabilisca oneri non sproporzionati rispetto al perseguimento di detti obiettivi”.

²⁵ Sulla distinzione tra misure positive e antidiscriminatorie, v. L. CARLASSARE, *L’integrazione della rappresentanza: un obbligo per le Regioni*, in L. CARLASSARE, A. DI BLASI, M. GIAMPIERETTI (a cura di), *La rappresentanza democratica nelle scelte elettorali delle Regioni*, Padova, 2002, p. 47; G. BRUNELLI, *Divieto di discriminazioni e diritti di cittadinanza*, in *Divieto di discriminazione e giurisprudenza costituzionale*, Atti del Seminario di Perugia, 18 marzo 2005, a cura di C. CALVIERI, Torino, 2005, disponibile in https://www.gruppodipisa.it/images/publicazioni/2006_Divieto_di_discriminazione_e_giurisprudenza_costituzionale.pdf

ulteriori del ciclo elettorale, senza con ciò “correggere” la volontà dell’elettore; in questa logica, condizionare (o modulare) il premio di maggioranza - che è una distorsione costituzionalmente tollerata della volontà espressa dall’elettorato in funzione dell’obiettivo della governabilità²⁶ – a standard di parità, inducendo i partiti ad un’offerta elettorale “qualitativamente virtuosa”, può essere ricostruito non come imposizione di un esito, ma come una mitigazione costituzionalmente orientata di un meccanismo premiale, che viene rimodulata per soddisfare un ulteriore parametro costituzionale (*ex artt. 3, comma 2, e 51 Cost.*), volta a evitare che la neutralità apparente dello strumento continui a produrre una asimmetria di genere stabile nella distribuzione del potere politico.²⁷

2. Le elezioni regionali marchigiane del 2025: il quadro normativo

In un panorama locale piuttosto sconfortante in termini di partecipazione delle donne alla vita politica²⁸, una riforma del 2019²⁹ è intervenuta sulla legge elettorale regionale³⁰, introducendo due meccanismi di riequilibrio di genere nel contesto del sistema elettorale regionale vigente. La legge segue l’intervento normativo statale del 2016 (legge n. 20, che integra con il riequilibrio di genere i principi fondamentali di cui all’art. 122 Cost.)³¹.

²⁶ La funzione del premio può essere illustrata prendendo in prestito le parole della Corte costituzionale: “agevolare la formazione di una adeguata maggioranza parlamentare, allo scopo di garantire la stabilità del governo del Paese e di rendere più rapido il processo decisionale, ciò che costituisce senz’altro un obiettivo costituzionalmente legittimo” (punto 3.1., Cons. dir., sent. n. 1/2014).

²⁷ Ad es. il Conseil constitutionnel francese, con la decisione n. 2025-883 DC del 15 maggio 2025 (<https://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/2025/2025883DC.htm>), ha dichiarato conforme alla Costituzione il sistema del “binôme paritaire” — lista composta da coppie formate da un candidato uomo e una candidata donna —, esteso anche alle micro-municipalità: nonostante le difficoltà che si potrebbero incontrare nel comporre le liste in comuni con popolazione molto ridotta, il legislatore ha operato una conciliazione non manifestamente squilibrata tra, da un lato, il principio del pluralismo delle correnti di idee e opinioni e e, dall’altro, l’obiettivo di parità introdotto dal secondo comma dell’art. 1 Cost. La lista paritaria — che impedisce di presentare candidature singole o coppie mono-genere - è ritenuta compatibile con i diritti elettorali. La giurisprudenza costituzionale francese sull’istituto, a partire dalla decisione 667/2013 (<https://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/2013/2013667DC.htm>), riconosce che la legge può regolare lo snodo tra consenso ed effettiva rappresentanza, anche comprimendo la libertà di composizione delle liste, valorizzando l’obiettivo costituzionale dell’equilibrio di genere.

²⁸ Ad esempio in Consiglio regionale, considerando l’arco temporale 1985-2025, le donne non hanno superato la soglia del 30%, mentre le donne in Giunta sono state appena 13 in 40 anni (cfr. Anagrafe amministratori, Dipartimento per gli affari interni e territoriali, Ministero degli interni: <https://amministratori.interno.gov.it/index.php?page=StoriaEnteR>).

²⁹ L.r. 36/2019. Cfr. M. CERIONI, *Riforma della legge elettorale e dello Statuto delle Marche in tema di parità di genere e forma di governo*, in *questa Rivista*, n. 21 del 2020.

³⁰ L.r. 27/2004.

³¹ La legge statale (art. 4, l. n. 165 del 2004 come aggiornato dalla legge n. 215 del 2012 e poi dalla legge n. 20 del 2016) stabilisce che le leggi elettorali regionali facciano proprio il principio della promozione delle pari opportunità tra donne e uomini nell’accesso alle cariche elettive, disponendo che: “1) qualora la legge elettorale preveda l’espressione di preferenze, in ciascuna lista i candidati siano presenti in modo tale che quelli dello stesso sesso non eccedano il 60 per cento del totale e sia consentita l’espressione di almeno due preferenze, di cui una riservata a un candidato di sesso diverso, pena l’annullamento delle preferenze successive alla prima; 2) qualora siano previste liste senza espressione di preferenze, la legge elettorale disponga l’alternanza tra candidati di sesso diverso, in modo tale che i candidati di un sesso non eccedano il 60 per cento del totale; 3) qualora siano previsti collegi uninominali, la legge elettorale disponga l’equilibrio tra candidature presentate col medesimo simbolo in modo tale che i candidati di un sesso non eccedano il

Da un lato, l'art. 2 della l.r. del 2019 ha modificato l'art. 9, comma 6, legge regionale elettorale, sostituendo la quota di un terzo con l'attuale soglia del 40% del sesso meno rappresentato nelle liste provinciali³². È questo un vincolo quantitativo minimo imposto ai partiti sulla composizione delle liste, che non investe l'ordine di presentazione dei candidati, né le posizioni da assegnare, come quella di capolista. In altri termini, l'obiettivo del riequilibrio è perseguito solo sul piano dell'offerta quantitativa minima di candidati del genere sottorappresentato, nel contesto di un sistema elettorale con voto di preferenza e collegi plurinominali su base provinciale. Dall'altro lato, l'art. 7 della medesima legge ha modificato l'art. 16 della legge del 2004, introducendo in via stabile la doppia preferenza di genere³³. In questo caso, il meccanismo incide esclusivamente sull'espressione del voto di preferenza: si delega cioè all'elettore il compito di correggere gli squilibri generati altrove dal sistema, indicando – se vuole – una seconda preferenza, ma di genere diverso dal primo, pena l'annullamento di essa.

La debolezza delle misure di riequilibrio adottate nel 2019 è coerente con il dato normativo statuario: l'art. 3, comma 2, dello Statuto regionale si limita ad affermare che «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», mentre l'art. 7, comma 2, prescrive che il Presidente della Giunta, nella nomina degli assessori, garantisca «la rappresentanza di entrambi i sessi», senza alcuna indicazione di soglie minime o criteri di equilibrio³⁴.

Proprio su questo punto è intervenuto il TAR Marche, sez. I, con la sentenza dell'8 luglio 2021, n. 557³⁵, chiamato da un gruppo di ricorrenti, tra cui l'ex consigliera di parità, a scrutinare la legittimità di una

60 per cento del totale» (art. 1, comma 1). Sull'intervento normativo del 2016 nel contesto del cammino costituzionale verso il riequilibrio, v. in dottrina, D. TEGA, *La l. 15 febbraio 2016, n. 20: l'ultima tappa verso il riequilibrio della rappresentanza politica*, in *Studium iuris*, n. 1 del 2017, pp. 1-8. L'impatto dei tre strumenti in termini di efficacia si dimostra non omogeneo: il primo e il terzo, più blandi del secondo, aprono importanti spazi discrezionali che si collocano nel momento della costruzione delle liste ad opera dei partiti politici. La limitata efficacia delle soluzioni adottate dalla legislazione regionale marchigiana va ricondotta anche ai limiti dello standard statale di riferimento che, pur esprimendo un favor per la promozione delle pari opportunità nell'accesso alle cariche elettive, si caratterizza per un'impostazione quantitativa e minimale. In particolare, la soglia del 60 per cento e gli altri strumenti previsti si sono dimostrati solo parzialmente idonei a incidere su disuguaglianze strutturali radicate, specie nei sistemi elettorali fortemente orientati alle preferenze. In questo senso, lo standard statale mostra oggi segni di obsolescenza, non riflettendo pienamente il livello di consapevolezza maturato circa l'insufficienza delle sole misure *ex ante* a garantire un'effettiva parità negli esiti rappresentativi.

³² «In ogni lista provinciale, a pena d'inammissibilità, nessuno dei due generi può essere rappresentato in misura inferiore al 40 per cento dei candidati presentati, con arrotondamento, in caso di decimale, all'unità superiore».

³³ Il nuovo comma 6 stabilisce che: «L'elettore può esprimere fino a due preferenze. Nel caso di più preferenze espresse, queste devono riguardare candidati di sesso diverso, pena l'annullamento della seconda preferenza». La scheda è composta «da due righe riservate all'eventuale indicazione di preferenze».

³⁴ Questo, come già menzionato, non solo ha permesso una sottorappresentazione delle donne in Giunta in senso diacronico, ma dopo il 2019 la presenza delle donne assessore è in realtà diminuita rispetto alla nona (2010-2015) e alla decima (2015-2020) legislatura, assestandosi a una sola assessora sia con la prima Giunta Acquaroli (2020-25) sia con la seconda (2025-).

³⁵ La sentenza del Tar è stata impugnata presso il Consiglio di Stato, giudice che il 19 dicembre 2023 ha dichiarato improcedibile il ricorso per sopravvenuta modifica della giunta regionale. La sentenza ha rilevato un sopravvenuto



Giunta composta da sei assessori, di cui una sola donna. Il giudice amministrativo di primo grado ha ritenuto infondato il ricorso, affermando che la formula statutaria garantisce solo la rappresentanza di entrambi i sessi; questa previsione esprime un vincolo meno intenso rispetto alle clausole di “equilibrata presenza” richieste in altri statuti regionali e può ritenersi soddisfatta anche con la partecipazione nell’organo di una sola donna (o di un solo uomo). Secondo il TAR, inoltre, l’art. 3, comma 2, dello Statuto è inidoneo a costituire un limite di legittimità capace di contenere la discrezionalità del Presidente, al di là di quanto previsto dall’art. 7, comma 2³⁶.

La timidezza delle misure di riequilibrio adottate nelle Marche è speculare anche alla debolezza rappresentanza politica femminile emergente dai dati: le Marche non hanno mai espresso un Presidente donna; al 2025 le parlamentari donne sono 4 su 15 deputati e senatori della Regione (tre di opposizione e una di maggioranza); nessuna donna è attualmente sindaco di capoluoghi di Provincia; negli ultimi 10 anni una sola donna è stata sindaco di comune capoluogo³⁷.

La riforma del 2019, nella prima tornata elettorale regionale in cui è applicata, ha avuto un effetto ambivalente. Nel 2020, le consigliere regionali elette sono 9 su 31, pari al 29% dei seggi³⁸, con un incremento significativo rispetto al passato (6 su 31 nel 2015, pari al 19%). Da un lato, la presenza femminile supera la soglia del 20% e si colloca sopra la media nazionale del 2020 (circa il 22%, secondo le analisi comparate sulle sei regioni ordinarie al voto in quell’anno)³⁹. Dall’altro lato, il confronto con la quota del 40% imposta a livello di lista mette in luce una discrepanza tra quote quantitative nell’offerta e risultati elettorali: le donne sono presenti nell’offerta politica almeno per il 40%, ma si fermano al 29% dei seggi nel 2020 e al 25,8% nel 2025. Dal punto di vista costituzionale, questo scarto è un dato interessante: rende evidente, infatti, sin da questo momento che i meccanismi introdotti nel 2019 non controllano gli aspetti nevralgici che generano disparità: ad esempio, la scelta dei partiti di candidare donne elettoralmente più o meno competitive, la loro collocazione nei collegi più o meno competitivi e, da ultimo, la posizione in lista più o meno visibile. La letteratura politologica ha messo in luce proprio il ruolo essenziale di *gatekeepers* dei partiti nei confronti delle donne anche in presenza di meccanismi di compensazione come le quote di genere⁴⁰, ricordando anche che gli stereotipi di genere tendono a

difetto di interesse al ricorso perché anche in caso di esito positivo, la nuova giunta non sarebbe stata interessata dall’esito della pronuncia.

³⁶ La sentenza del TAR è disponibile in <https://www.osservatoriosullefonti.it/materiali-e-schede/n-2-2021/1624-tar-marche-sentenza-n-557-2021/file>.

³⁷ Valeria Mancinelli, sindaco di Ancona dal 2013 al 2023.

³⁸ Cfr. Anagrafe degli amministratori regionali e locali, [Dipartimento per gli Affari Interni e Territoriali, Ministero degli interni](#).

³⁹ Dati e commento di L. TRUCCO disponibili in <https://www.osservatoriosullefonti.it/archivi/archivio-rubriche/archivio-rubriche-2020/522-fonti-delle-regioni-ordinarie/3921-osf-3-2020-regord>.

⁴⁰ Sul punto cfr. P. PANSARDI e A. PEDRAZZANI, *Do Quota Make a Difference? Multiple Candidacies as a Party Gatekeeping Strategy in Italy*, in *Party Politics*, 9, 4, pp. 711-725.

persistere e a volte a vanificare l'effetto delle preferenze.⁴¹ Nell'esperienza marchigiana emerge che la doppia preferenza di genere nella sua prima applicazione ha prodotto un certo incremento di preferenze alle candidate, ma non è stata sufficiente a compensare il vantaggio dei candidati uomini in termini di capitale e visibilità politica precedentemente maturati.

3. I risultati delle elezioni regionali 2025: effetti distorsivi e penalità per le donne

Nelle ultime elezioni regionali del 2025, il Consiglio regionale marchigiano risulta composto da 8 donne su 31 componenti (pari al 25,8%)⁴², una percentuale in sensibile calo rispetto alla precedente legislatura. Tuttavia, se consideriamo le elette prima dei subentri avvenuti in seguito alla formazione della Giunta regionale, le donne elette sono state appena sei (ovvero il 20%) ed è con riferimento a questa cifra che prende avvio la riflessione qui condotta.

In premessa del ragionamento, è utile ricordare che le donne affrontano notevoli ostacoli che le marginalizzano nelle istituzioni rappresentative. Tali ostacoli possono essere connessi sia a fattori culturali o socioeconomici - come ad esempio quelli che le donne incontrano in società dove persiste una divisione tradizionale dei ruoli di genere e le donne sono marginalizzate in ambito lavorativo -, sia a fattori più prettamente politici, che riguardano l'organizzazione interna dei partiti, le ideologie partitiche e i sistemi elettorali. La ricerca empirica da questo punto di vista ha messo in luce tre macro evidenze: (i) i partiti più longevi e istituzionalizzati tendono ad ostacolare maggiormente le donne rispetto ai partiti nuovi, perché tendono a favorire i membri fidati di lungo corso che sono in prevalenza uomini; per contro, i partiti nuovi non hanno ancora un ampio gruppo di membri in carica che possano sentirsi minacciati⁴³; (ii) i partiti di sinistra, che hanno interiorizzato prima i valori della parità di genere, sono quelli che tendenzialmente candidano più donne rispetto ai partiti di destra o estrema destra, i quali spesso mostrano di voler proteggere una società con divisione tradizionale dei ruoli di genere⁴⁴; (iii) infine si è visto che i sistemi maggioritari tendono ad ostacolare maggiormente la rappresentanza femminile rispetto a quelli proporzionali, sebbene pure molte altre caratteristiche abbiano un notevole impatto, ad esempio la

⁴¹ Sul punto cfr. REEVES, JUSTIN F. AND SMITH, DANIEL M. (2025), *Getting to Know Her: Information and Gender Bias in Preferential Voting Systems* (June 10, 2025). Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=4834756> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.4834756>

⁴² In particolare, tre donne entrano in Consiglio regionale in seguito alla nomina ad assessore del candidato (uomo) eletto, ovvero Mirella Battistoni (FDI) subentrata a Giacomo Bugaro (FDI); Chiara Biondi (FI) subentrata a Tiziano Consoli (FI); Milena Sebastiani subentrata a Paolo Calcinaro (entrambi i Marchigiani per Acquaroli), mentre si perde il seggio consiliare di Francesca Pantaloni (FDI) che diventa assessora a cui subentra Andrea Cardilli (FDI).

⁴³ CAUL M., *Women's Representation in Parliament: The Role of Political Parties, Party Politics*, 5(1), pp. 79-98, 1999.

⁴⁴ GATTO, M. A AND RADOJEVIC M., *Choosing Women: Party elites' preferences in the candidate selection process*, *British Journal of Political Science*, 55, e36, pp. 1-22, 2025; FORTIN-RITTBERGER J, EDER C, KROEBER C, MARENT V. *How Party Systems Shape Local-National Gender Gaps. Government and Opposition*. 2019;54(1):52-74. doi:10.1017/gov.2017.30.

magnitudo della circoscrizione elettorale, l'ordine di lista, il voto di preferenza e ovviamente la previsione o meno di meccanismi di riequilibrio legali⁴⁵.

Passando alla capacità delle donne di attrarre voti, l'attenzione si sposta sul voto di preferenza: nel caso marchigiano le candidate raccolgono il 37% del totale delle preferenze espresse dagli elettori⁴⁶, con variazioni rilevanti tra partiti (che vanno dal 25,3% della Lega, fino al 43% per il PD).

Da un lato, la letteratura conferma che il voto di preferenza aumenta la possibilità delle donne di essere elette, specialmente quando è obbligatorio⁴⁷; dall'altro, studi politologici sostengono che i risultati tendono ad essere fortemente condizionati da stereotipi di genere che investono sia gli elettori che i partiti in una sorta di circolo vizioso che si auto-alimenta (i leader di partito non candidano le donne perché temono che gli elettori non le votino)⁴⁸. Nel complesso, la sottorappresentanza delle donne è determinata dall'interazione tra l'atteggiamento degli elettori, le pratiche di reclutamento dei partiti e le barriere sistemiche, piuttosto che dalle sole preferenze degli elettori.⁴⁹

Venendo al caso marchigiano, i dati mostrano che le candidate donne, pur essendo in lieve minoranza rispetto ai candidati uomini (48,9% *vs.* il 51,1%), totalizzano una quantità di preferenze molto più bassa del genere maschile, ovvero il 37,1% contro il 62,9%. Inoltre, è soprattutto tra le fila dei partiti di centro-destra che le donne hanno meno possibilità di attrarre voti di preferenza con una media del 33,6%; il picco più basso è all'interno della Lega (appena il 25,3%). Invece, nei partiti di sinistra, le donne riescono ad attrarre un numero di preferenze maggiore, in media pari al 41% per l'intera coalizione che ha sostenuto Ricci. In primo luogo, tali dati mostrano che le preferenze degli elettori da sole non bastano a riequilibrare i differenti *bias* che le candidate debbono superare e che il ruolo dei partiti, soprattutto di quelli conservatori, funge da vero e proprio ostacolo alla rappresentanza femminile. In secondo luogo, l'evidenza mette in luce che la regola in input prevista dal legislatore (il limite massimo del 60% di candidati di un solo genere) ha di fatto garantito la parità quasi formale nelle liste, ma senza altri accorgimenti - come ad esempio quello relativo alla previsione dell'alternanza di genere - la parità sostanziale nei risultati è molto difficile da conseguire: le ragioni sono riconducibili all'assenza di vincoli sui partiti, cui è consentito di relegare le donne nelle ultime posizioni della lista, ovvero in posizioni in cui è altamente improbabile essere elette. Questo discorso vale anche nei sistemi elettorali che prevedono

⁴⁵ SCHWINDT-BAYER L. A. *Making Quota Work: The Effect of Gender Quota Laws on Election of Women*, *Legislative Study Quarterly*, 34, 1, pp.5-28, 2009.

⁴⁶ Il 37% non è un indicatore di utilizzo della doppia preferenza, ma di quota di preferenze complessive confluite su candidate.

⁴⁷ REEVES e SMITH, 2025 op. cit.

⁴⁸ KJAER, U., AND M. L. KROOK, *The Blame Game: Analyzing Gender Bias in Danish Local Elections. Politics, Groups, and Identities* 7 (2): 444-455, 2019.

⁴⁹ KJAER e KROOK 2019 op. cit; NORRIS, P., AND J. LOVENDUSKI. (1995). *Political Recruitment*. Cambridge: Cambridge University Press, 1995.

liste aperte, perché la posizione nella lista funziona spesso come scorciatoia cognitiva per l'elettore che tende a concentrare il voto verso i candidati nelle prime posizioni, in quanto considerati più competenti politicamente.⁵⁰

Le elezioni marchigiane del 2025 evidenziano che nelle diverse circoscrizioni in ben 16 liste le donne sono state sistematicamente svantaggiate, ovvero sono state relegate a ricoprire le ultime posizioni della lista. Questo schema ha mostrato una maggiore incidenza nella circoscrizione di Ascoli (sei casi, ovvero un terzo delle liste) e minore nella circoscrizione di Ancona (un caso). Inoltre, le donne capolista sono state numericamente inferiori agli uomini (42%): tra i partiti maggiori solo il Partito Democratico ha optato per donne capolista in tutte e cinque le circoscrizioni, confermando l'aspettativa di una maggiore propensione a candidare donne da parte dei partiti progressisti, sebbene non tutte fossero effettivamente competitive, infatti solo una di queste è stata poi effettivamente eletta. Inoltre, il maggior partner di centro sinistra, il M5S ha candidato una sola donna in prima posizione (nella circoscrizione di Pesaro-Urbino) che è stata eletta. Tra le forze di centro-destra, le donne capolista sono state di meno, con la Lega che ha candidato il maggior numero di donne in prima posizione, ovvero tre donne capolista, tuttavia nessuna di queste è stata poi eletta. Lo studio delle liste di partito ha altresì messo in evidenza un altro schema ricorrente: molto spesso quando una donna è capolista, si realizza una sorta di penalità per tutte le altre candidate nella medesima lista, perché i partiti assicurano le seconde e le terze posizioni a candidati uomini. Nelle elezioni marchigiane del 2025, questo schema si è ripetuto nelle diverse circoscrizioni per 15 liste e ha riguardato partiti sia di destra che di sinistra⁵¹.

Un altro aspetto da considerare relativo alla competitività delle elette e alla loro posizione nella lista riguarda il fatto curioso che in alcuni casi emblematici le candidate in grado di attrarre il numero maggiore di preferenze -e che sono state poi elette- non erano capolista. Questo è il caso di Valeria Mancinelli del PD che era quarta in lista ma è stata eletta nella circoscrizione di Ancona risultando la terza più votata a livello regionale (8050 preferenze). Simile il caso di Francesca Pantaloni di FdI ultima in lista, eletta nella circoscrizione di Ascoli e la seconda più votata a livello regionale (8407 preferenze). Si segnala anche il caso di Silvia Luconi di FDI che era in ultima posizione, ma risulta la più votata tra le fila del suo partito nella circoscrizione di Macerata. Il punto quindi è che le donne con un profilo competitivo spesso non

⁵⁰ DEVROE, R., AND B. WAUTERS, *Does High on the Ballot Means Highly Competent? Explaining the Ballot Position Effect in List-PR Systems*. *Acta Politica* 55 (3): 454–471, 2020; VAN ERKEL, P. F. A., AND P. THIJSSSEN, *The First one Wins: Distilling the Primacy Effect*. *Electoral Studies* 44: 245–254, 2016.

⁵¹ A titolo esemplificativo, il PD nelle circoscrizioni di Ancona, Macerata e Ascoli ha optato per una donna capolista, ma poi ha collocato nelle seconde e terze posizioni candidati uomini, di conseguenza le altre donne sono state collocate rispettivamente al 4, 6 e 9 posto ad Ancona; al 4 e 5 posto a Macerata e al 4 posto ad Ascoli. La Lega similmente a Fermo e Macerata aveva in prima posizione una donna, ma il secondo e il terzo posto sono stati allocati a candidati uomini, di conseguenza le altre donne in lista sono state collocate rispettivamente al 4 posto a Fermo e al 5 e 6 posto a Macerata.

vengono riconosciute prima di tutto dai loro stessi partiti sia nel centrosinistra sia nel centrodestra, soprattutto nei collegi ritenuti favorevoli.

Tornando al punto sopramenzionato ovvero la minor capacità delle donne di attrarre preferenze in comparazione agli uomini si rileva che mentre per alcuni partiti lo scarto tra candidati uomini e candidate donne resta intorno ai 15 punti percentuali (ad es. PD, AVS, M5s) per altri lo scarto supera i 25 punti percentuali (ad es. FDI e FI), mentre per la Lega il *gap* è superiore addirittura ai 49 punti. E' chiaro quindi che la riconoscibilità dei profili data soprattutto dalla pregressa esperienza politica e istituzionale tende ad essere il tallone d'Achille delle candidate scelte dai partiti che conseguentemente hanno minori possibilità di essere elette anche quando vengono collocate in cima alle liste.

I dati evidenziano che il problema del riequilibrio non trova un efficace strumento di soluzione nei correttivi alla formulazione dell'offerta, che si limitano a proteggere il genere minoritario in termini quantitativi garantendo il 40% di presenza nella lista, né è sufficiente scaricare il riequilibrio sugli elettori con le preferenze quando vi è un oggettivo scarto di competitività tra uomini e donne. Sarebbe, invece, più efficace intervenire su elementi sia quantitativi, che qualitativi della composizione delle liste, ovvero sia sull'effettiva capacità dell'offerta elettorale di trasformare le preferenze ottenute dalle donne, quale genere svantaggiato, in seggi conquistati. Tra i meccanismi in input di tipo quantitativo, ad esempio, si potrebbe rendere obbligatorio il criterio dell'alternanza di genere pur nell'ambito di liste non bloccate; al contempo, si potrebbe fissare una quota minima di capolista di un solo genere. Tra gli elementi qualitativi, bisognerebbe individuare misure legali capaci di incentivare i partiti non solo a candidare donne per raggiungere formalmente la soglia minima richiesta dalla legge, ma piuttosto a selezionare candidate competitive tanto quanto i candidati uomini, dunque dotate di capitale politico elettorale spendibile (una proposta su questo fronte sarà formulata nel paragrafo conclusivo di questo articolo); tali misure normative non possono che collocarsi in fase di output elettorale e devono necessariamente confrontarsi con i limiti conseguenti al rispetto di altri interessi costituzionali fondamentali, in primo luogo, la tutela dell'espressione di volontà degli elettori (*infra*).

Inoltre, bisogna tener conto del fatto che, dal punto di vista della rappresentanza di genere, la differenziazione tra partiti e coalizioni in termini di rispetto della parità di genere è un ulteriore elemento di significativo impatto. In altre parole, quando i partiti tendono a candidare poche donne come capolista, a relegarle spesso nelle ultime posizioni e in generale a puntare su profili poco competitivi in termini di attrazione delle preferenze in paragone ai candidati uomini, tali fattori portano inevitabilmente a un numero più basso di elette. Ne deriva che quando questi partiti risultano vincitori delle elezioni, come appunto nel caso marchigiano, la disparità di genere cresce.

Va da ultimo rilevato un importante deficit di trasparenza: sappiamo che la percentuale totale di preferenze espresse sul totale dei voti validi è pari al 59,9%; ma non sappiamo quanti elettori abbiano scelto di esprimere due preferenze, anziché una sola. Questo dato non viene infatti raccolto. Le implicazioni non sono marginali: sul piano metodologico, si impedisce di valutare l'efficacia reale dello strumento, cioè di misurare se la norma abbia inciso sui comportamenti elettorali o se la maggior parte dell'elettorato continui di fatto a votare in modo mono-genere. Qualsiasi valutazione ex post sull'efficacia della doppia preferenza si fonda su dati incompleti, rendendo molto complicato stimare il tasso di conversione tra incentivo normativo e comportamento dell'elettore⁵². Su un altro piano, la carenza di trasparenza compromette la capacità del legislatore regionale di adottare politiche *evidence-based*, impedendo di comprendere se il fallimento del riequilibrio sia imputabile alla norma poco incisiva o alla sua applicazione poco utilizzata dagli elettori. In termini di responsabilità politica, ciò ostacola la possibilità di correggere il sistema sulla base di indicatori verificabili, alimentando un circuito autoreferenziale in cui l'inefficacia delle misure non viene mai realmente accertata. Infine, sul piano costituzionale, questa opacità è difficilmente conciliabile con le richieste provenienti dal diritto internazionale ed europeo che sollecitano gli Stati a dotarsi di sistemi di monitoraggio degli *outcome*, per verificare l'impatto effettivo delle misure di riequilibrio adottate.

4. Una premessa alla proposta: dagli obblighi di mezzo agli obblighi di risultato negli standard internazionali

Prima di formulare qualche proposta, può essere utile recuperare alcune indicazioni di fondo che emergono dall'analisi dei documenti internazionali.

L'evoluzione degli standard sulla rappresentanza di genere mostra sul piano teorico un progressivo spostamento dall'idea di "pari opportunità" alla richiesta di una eguaglianza misurata in termini di risultati, in una prospettiva analoga al cambio di rotta che si proverà a proporre⁵³. In altre parole, mentre la

⁵² Da questo punto di vista sono stati effettuati degli studi che mettono in luce che valutare il peso della doppia preferenza non è un'operazione semplice, dal momento che non è possibile individuare con certezza quali siano le preferenze singole e quali quelle derivanti da una scelta multipla. È possibile però arrivare ad una stima, che dia quantomeno l'idea dell'ordine di grandezza assunto dal ricorso a questo strumento, per esempio attraverso la formula del tasso massimo di preferenza alle donne ($TMPD = (N_{prefdonne}/N_{votivalidi}) * 100$) che nel caso in specie è stato del 22,2%. .Cfr PASSARELLI, G., (a cura di) *Voto di preferenza e candidati uomo e donna nelle elezioni regionali del 2010 in Campania* in www.cattaneo.org, 21/04/2010; GUIDO LEGNANTE, ALICE PULVIRENTI, LORENZO RUFFINO, *La doppia preferenza di genere alla prova dei fatti*, Paper preparato per la riflessione su "La doppia preferenza di genere alla prova del voto: effetti e opportunità della legge 215/2012", Comune di Pavia, Assessorato alle Pari opportunità e Fondazione Romagnosi Pavia, Palazzo del Broletto, 14 dicembre 2013.

⁵³ Il tema della parità è senz'altro più complesso di quello affrontato in questo scritto, che si concentra esclusivamente sulle misure elettorali. Come è stato ben scritto, "le ragioni della parità sessuale tra i rappresentanti eletti nelle democrazie rappresentative non possono (...) basarsi sulla presenza fisica come misura dell'uguaglianza politica" (così A. APOSTOLI, *La rappresentanza di genere nel campo minato della rappresentanza politica*, in *Rivista AIC*, n. 4/2016, p. 41). Tuttavia

maggior parte della letteratura sul problema del riequilibrio di genere a livello elettorale si è soprattutto concentrata sui meccanismi in input, garantendo però risultati non sempre soddisfacenti, nel contesto internazionale si iniziano a considerare obiettivi di risultato.

Per lungo tempo, le politiche di promozione della presenza femminile sono state considerate nella chiave dell'accesso all'arena dello scontro elettorale: rimozione di ostacoli, divieto di discriminazioni dirette, eventuale introduzione di quote nella composizione delle liste. Si trattava di assicurare condizioni procedurali neutrali, nella convinzione che, una volta garantita la possibilità di candidatura, l'eguaglianza potesse dirsi soddisfatta. L'esperienza ha messo in luce però la strutturale insufficienza di questa impostazione. Negli strumenti sovranazionali, il lessico insiste dunque ora sull'uguaglianza sostanziale, sulla rappresentanza inclusiva e più in generale su formule che assumono la composizione effettiva degli organi decisionali come criterio di valutazione dell'eguaglianza.

Questa traiettoria emerge nell'evoluzione delle Raccomandazioni Generali del Comitato CEDAW: dalla RG n. 23 del 1997, che già sottolineava il nesso fra qualità democratica e presenza effettiva delle donne nei processi decisionali; dalla RG n. 25 del 2004, che legittima le misure speciali temporanee⁵⁴; fino alla recente RG n. 40 del 2024⁵⁵, che definisce una vera e propria *roadmap* verso la democrazia paritaria. Sebbene in questo documento si sostenga che la parità in accesso è insufficiente, nella sezione sui sistemi elettorali, la raccomandazione resta ancorata a strumenti classici (quote e alternanza *in primis*), senza prevedere meccanismi di riequilibrio che incidano in termini qualitativi sull'offerta politica e sugli esiti. Emerge così – in questi documenti - una tensione interna tra retorica orientata ai risultati e strumenti indicati, concentrati sugli elementi quantitativi in entrata. Le Osservazioni conclusive all'Italia del 2024 insistono sulle misure speciali temporanee con riferimento alla composizione delle assemblee elettive nazionali e locali, indicando l'obiettivo di risultato del 50:50⁵⁶.

una riflessione si impone, tenuto conto dell'incapacità dei correttivi di riequilibrio praticati da anni di realizzare cambiamenti nella specifica sfera in esame.

⁵⁴ Disponibile in <https://www.refworld.org/legal/general/cedaw/2004/en/87588>. Le temporary special measures (TSM), pur intervenendo prevalentemente sulla fase di input – strutturando l'offerta politica attraverso quote, alternanza nelle liste, requisiti di posizionamento e incentivi ai partiti – sono concepite per correggere squilibri sistemici che l'eguaglianza formale non è in grado di rimuovere. Il Comitato chiarisce che il parametro valutativo è la presenza effettiva delle donne nelle assemblee decisionali e la loro capacità di incidere sui processi politici, e non semplicemente l'esistenza di norme paritarie. Di conseguenza la temporaneità delle misure dipende dal consolidamento di tale risultato, mentre la loro legittimità deriva dalla funzione di trasformare strutture sociali e normative che riproducono discriminazioni. Le TSM, quindi, pur operando “a monte” del voto, sono strumentalmente orientate a garantire un output istituzionale equilibrato, e la loro attuazione va letta come un obbligo convenzionale sostanziale in capo allo Stato.

⁵⁵ Disponibile in <https://docs.un.org/en/CEDAW/C/GC/40>.

⁵⁶ Documento disponibile in trad. italiana di cortesia in: <https://cidu.esteri.it/wp-content/uploads/2024/03/Trad-CEDAW-al-6-marzo-2024.pdf>. Punto 24: “Il Comitato raccomanda allo Stato parte di accrescere l'uso delle misure speciali temporanee, comprese le quote ed i sistemi di parità, in linea con l'articolo 4 (1) della Convenzione e con la Raccomandazione Generale del Comitato n. 25 (2004) sulle misure speciali temporanee, per raggiungere l'uguaglianza sostanziale tra donne e uomini in tutti i settori coperti dalla Convenzione in cui le donne sono sottorappresentate o svantaggiate, compresi il Parlamento ed i Consigli regionali e municipali, l'istruzione, l'occupazione, comprese le



Un altro pilastro è rappresentato dal Consiglio d'Europa: la Raccomandazione Rec(2003)3 del Comitato dei Ministri definisce “partecipazione bilanciata” la situazione in cui nessuno dei due sessi scende sotto il 40% nei corpi decisionali, fissando una soglia misurabile in ottica di risultato. L'OSCE ha sviluppato una prassi avanzata di valutazione dei processi elettorali in chiave di genere. Già il “Manuale per il monitoraggio della partecipazione delle donne ai processi elettorali” del 2004 insiste sul fatto che le missioni di osservazione devono considerare l'impatto dell'intero processo elettorale sulla partecipazione di donne e uomini. Il più recente Manuale del 2023 afferma che le misure di “gender electoral engineering” dovrebbero essere disegnate “to contribute to gender-balanced elected bodies”, non limitandosi a considerare la fase dell'offerta di candidature.

L'Unione europea non dispone di competenze dirette per modellare i sistemi elettorali nazionali, ma ha sviluppato un corpo di soft law e di politiche che assumono la composizione degli organi elettivi come indicatore di performance in materia di parità. L'“Impegno strategico per la parità di genere 2016–2019” della Commissione europea inseriva tra le priorità l'aumento della presenza delle donne nei processi decisionali politici ed economici, con un'attenzione particolare ai livelli di rappresentanza nei Parlamenti nazionali e nelle assemblee regionali. Questa impostazione viene ripresa e rafforzata nella “Strategia per la parità di genere 2020-2025”: tra gli obiettivi indicati, figura esplicitamente il conseguimento di una rappresentanza equilibrata negli organi decisionali.

Il briefing del Parlamento Europeo “Women in politics in the EU – State of play in 2024”, tra i documenti istituzionali più recentemente adottati,⁵⁷ evidenzia come la rappresentanza femminile sia in maggiore difficoltà nelle elezioni di secondo ordine e, in generale, come le donne partecipino meno nei contesti dove percepiscono polarizzazione, scarsa inclusività o minore efficacia del voto. Il rapporto adotta

posizioni dirigenziali. Raccomanda inoltre che lo Stato parte sensibilizzi l'opinione pubblica sulla natura non discriminatoria e fornisca le *capacities* ai funzionari pubblici, con riguardo all'uso delle misure speciali temporanee e raccolga sistematicamente dati sul loro impatto”. Punti 31 e 32: il comitato “esprime preoccupazione per il fatto che la rappresentanza femminile sia al Senato che alla Camera dei Deputati risulti diminuita dopo le elezioni del 2022 e che le donne continuino ad essere significativamente sottorappresentate come Presidenti di commissioni parlamentari e come Ministre. Il Comitato rileva inoltre con preoccupazione la sotto-rappresentazione delle donne nei Consigli regionali e municipali, nelle Corti superiori, in particolare presso la Corte Costituzionale, nelle carriere diplomatiche, nelle posizioni decisionali del settore privato, nel settore militare e nella Polizia. Il Comitato raccomanda allo Stato parte di definire una strategia per garantire la parità di genere 50/50 tra donne e uomini in tutti i settori della vita politica e pubblica, con un calendario chiaro, in particolare per quanto riguarda le cariche elettive negli organi legislativi nazionali, regionali e locali e all'interno delle strutture e delle liste elettorali dei partiti politici, prestando particolare attenzione alla rappresentanza dei gruppi di donne svantaggiate, nonché nella pubblica amministrazione, nel servizio diplomatico e nelle Corti superiori, in particolare presso la Corte costituzionale. Raccomanda inoltre che lo Stato parte fornisca alle donne una formazione sulle capacità di leadership, sulle campagne elettorali e sulla costruzione dei collegi elettorali per prepararle a candidarsi a tutti i livelli di governo; garantisca il rispetto delle quote minime nel sistema elettorale; aumenti progressivamente tali quote per raggiungere la parità 50/50, entro il 2030; ed adotti una legislazione per combattere le molestie, i discorsi d'odio e i discorsi sessisti che le donne devono affrontare in politica”.

⁵⁷ Disponibile in [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2024/760348/EPRS_BRI\(2024\)760348_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2024/760348/EPRS_BRI(2024)760348_EN.pdf).

esplicitamente la teoria della massa critica di Dahlerup: non basta inserire alcune donne nei luoghi di decisione; occorre raggiungere una soglia che permetta loro di influire realmente sui processi decisionali. Sotto una certa proporzione, le donne vengono percepite come “eccezioni”, la loro influenza politica è marginalizzata e le dinamiche dei partiti e dei gruppi parlamentari restano invariabilmente modellate su codici maschili. Questo produce un circolo vizioso: le donne hanno meno visibilità, meno posti che contano, meno ruoli di leadership e quindi minore capacità di trasformare l’agenda politica. In questa prospettiva, la sotto-rappresentanza femminile non è soltanto il sintomo di un deficit di inclusività, ma la spia di un più profondo malfunzionamento del circuito democratico. Se, come mostra la teoria della massa critica, sotto una certa soglia le donne non possono incidere né sui processi decisionali né sugli equilibri interni ai partiti, allora la persistenza di assemblee sbilanciate segnala un rischio sistemico: l’eguaglianza formale non riesce a produrre eguaglianza sostanziale. Per questa ragione, l’intervento normativo che tenga conto dell’effetto d’insieme del sistema elettorale, quando gli strumenti in input si rivelano incapaci di correggere meccanismi elettorali che amplificano diseguaglianze strutturali, dovrebbe essere costituzionalmente legittimo e persino doveroso. In un sistema in cui la parità economica e sociale è ancora lontana dall’essere raggiunta, la democrazia richiede non la neutralità delle regole, ma la loro capacità di riparare gli effetti distorsivi che impediscono a metà della popolazione l’effettiva partecipazione all’organizzazione politica del Paese.

5. I fattori discriminanti: barriere di domanda e barriere istituzionali

Tornando alle elezioni regionali marchigiane, benché sia assai difficile conoscere quanto accade nel “giardino segreto della politica”⁵⁸ cioè nel momento cruciale della costruzione delle liste, una valutazione qualitativa delle candidature evidenzia alcuni elementi disfunzionali nella costruzione delle liste, che possono aver concorso a produrre l’esito elettorale di svantaggio per le donne e lo squilibrio di conversione tra voti e seggi in output.

Non è possibile in questa sede inserire l’esito di una ricerca *ad hoc* sulle carriere politiche precedenti dei 526 candidati, di cui 269 uomini e 257 donne. Si può però ipotizzare a prima vista, osservando le biografie dei candidati, che pare emergere qualcosa di piuttosto noto e prevedibile, almeno nel caso dei principali partiti in lizza: il capitale politico degli uomini candidati, spesso *ex* amministratori, sembra risultare mediamente più robusto di quello delle donne candidate. Si tratta di un punto che richiede un approfondimento di ricerca. Questo profilo è al contempo una causa e un effetto della mancanza di uno spazio per le donne in politica, capace di alimentare un circolo vizioso. Salvo pochi casi di donne con

⁵⁸ Cfr. M. GALLAGHER, M. MARSH, *Candidate Selection in Comparative Perspective: The Secret Garden of Politics*, Sage, 1988. Cfr. Corte cost. 203/1975.

precedente storia amministrativa di rilievo, le candidate raccolgono mediamente meno voti degli uomini, un elemento di contesto che sfavorisce le candidature femminili e quindi anche la costruzione di uno spazio per la rappresentanza femminile. Considerando i voti di preferenza raccolti dai singoli candidati, emerge in effetti che le prime 20 posizioni includono solo sei donne. Le tre *top-player* donne hanno precedenti importanti esperienze amministrative, cioè un capitale politico pregresso elettoralmente spendibile⁵⁹.

Un altro elemento interagisce con il precedente: non tutti i collegi hanno per le differenti liste pari competitività; su questo punto si può ipotizzare che i partiti costruiscano le liste, collocando le candidate donne mediamente in contesti meno favorevoli, dove i candidati uomini con pregresso capitale politico sarebbero “mal spesi”⁶⁰. Anche in questo caso, la pista di ricerca che si apre richiede un approfondimento ad hoc, che non può essere condotto in questa sede. Sono noti *trend* la preferenza per candidati “simili ai leader” (omofilia), il minor investimento nelle candidature femminili “concorrenti”, la resistenza a cedere posizioni di lista sicure alle donne. Anche dove vigono quote obbligatorie, i partiti possono ridurre l’impatto selezionando donne meno competitive, collocandole in posizioni penalizzanti o non sostenendone la campagna.

Esistono tuttavia anche ostacoli definibili come “istituzionali”, in quanto effetti intrinseci dell’applicazione del sistema elettorale adottato, spesso sottovalutati nel dibattito, ma anch’essi noti negli studi più attenti. In generale, sono evidenze piuttosto consolidate che sistemi elettorali altamente competitivi (come il maggioritario o il proporzionale con collegi piccoli) favoriscano candidature “sicure” (spesso uomini già noti), specie ove ci sia una forte polarizzazione⁶¹. Inoltre le quote, come pure l’alternanza di genere sono strumenti estremamente efficaci per il riequilibrio, ma essenzialmente quando si combinano con liste bloccate, mentre nel caso della legge regionale marchigiana le quote sono poste nel contesto di un sistema elettorale che adotta il voto di preferenza.

Per quanto riguarda l’input, con riferimento alla legge elettorale regionale e alla tipologia dei collegi provinciali, si consideri un’asimmetria applicativa della quota del 40% nelle diverse circoscrizioni: sebbene

⁵⁹ Si tratta di ex sindaco di comune capoluogo per due mandati, di consigliere comunale di capoluogo per due mandati, di consigliere regionale uscente.

⁶⁰ Alcuni esempi dal caso in specie sono la candidatura come capolista di Andrea Assenti (FdI) nella circoscrizione di Ascoli Piceno, un collegio tendenzialmente favorevole al centrodestra, a discapito di una delle poche donne tra le fila di FDI in grado di concentrare sul suo nome più di 8000 preferenze (Francesca Pantaloni); o la scelta della Lega di candidare Simona Lupini nella circoscrizione di Ancona, collegio tendenzialmente più sfavorevole al centro-destra, che infatti colleziona solo 249 preferenze.

⁶¹ Cfr. RULE, WILMA. 1987. “*Electoral Systems, Contextual Factors, and Women’s Opportunities for Election to Parliament in Twenty-Three Democracies.*” *The Western Political Quarterly* 40 (3): 477–98; MATLAND, RICHARD E., AND DONLEY T. STUDLAR. 1996. “*The Contagion of Women Candidates in Single-Member District and Proportional Representation Electoral Systems: Canada and Norway.*” *The Journal of Politics* 58 (3): 707–33; PAXTON, PAMELA, MELANIE M. HUGHES, AND MATTHEW A. PAINTER II. 2010. “*Growth in Women’s Political Representation: A Longitudinal Exploration of Democracy, Electoral System and Gender Quotas.*” *European Journal of Political Research* 49 (1):25–52.

la soglia percentuale sia uniforme, a causa dell'arrotondamento all'unità, l'impatto della quota varia in funzione della dimensione del collegio. Il 40% di legge produce numeri assoluti più o meno favorevoli al genere svantaggiato a seconda del numero di seggi contendibili. In collegi piccoli, il 40% opera come vincolo più rigido, spesso facendo guadagnare posizioni al genere più svantaggiato (ad es. su quattro candidati, l'onere è di avere in lista due candidati per genere: la percentuale di protezione del genere sfavorito sale dunque al 50%). Ma i collegi più piccoli sono anche quelli più selettivi e dunque più competitivi. Ciò significa che le candidature femminili occupano una quantità più elevata di posizioni, ma in collegi più difficili da conquistare.

Emerge dall'analisi condotta che la previsione del limite minimo del 40% dei candidati di uno specifico genere non è sufficiente a creare le condizioni per una maggiore presenza delle donne in Consiglio Regionale. Lavorando dal lato dell'input, il legislatore regionale potrebbe invece far proprie alcune esperienze considerate positive da questo punto di vista, come ad esempio la norma che prevede nella costruzione delle liste la rappresentanza di ogni genere per il 50% con alternanza di genere (come avviene in Veneto)⁶².

6. Una riflessione sulla relazione tra premio di maggioranza e riequilibrio di genere

Venendo ai meccanismi in output, bisognerebbe riflettere anche sull'unico meccanismo di questo tipo previsto dal legislatore regionale delle Marche, ovvero il premio di maggioranza. La legge elettorale regionale stabilisce che ove la coalizione vincitrice non conseguisse la maggioranza assoluta pur superando il 40% dei voti, scatterebbe il premio di maggioranza (art. 19, comma 4, lettera g), l.r. n. 27/2004), che prevede l'attribuzione di 18 seggi in caso di raggiungimento di una percentuale di voti tra il 40 e il 43% e di 19 seggi nel caso di raggiungimento di una percentuale di voti pari o superiore al 43%. Come noto, il premio di maggioranza è necessario a garantire la stabilità di governo, obiettivo di rilievo costituzionale, confluito anche nella legge quadro statale che fissa i principi in materia di sistema di elezione regionale⁶³; è questa la ragione per cui si consente una "modificazione" dell'output del voto, cioè un sacrificio in termini di rappresentanza che è ampiamente accettato⁶⁴. Sebbene nel caso di specie il

⁶² Cfr. Articolo 13, co. 6, Legge Regionale del Veneto n. 16 del 2012.

⁶³ Art. 4, l. n. 165 del 2004: "Le regioni disciplinano con legge il sistema di elezione del Presidente della Giunta regionale e dei consiglieri regionali nei limiti dei seguenti principi fondamentali: a) individuazione di un sistema elettorale che agevoli la formazione di stabili maggioranze nel Consiglio regionale e assicuri la rappresentanza delle minoranze; [...]".

⁶⁴ Un sacrificio peraltro su cui la Corte costituzionale è già intervenuta proprio sulla legislazione elettorale italiana. Infatti, la legge elettorale regionale marchigiana è stata modificata mediante la L.R. 5/2015 in recepimento della sentenza 1/2014 della Corte costituzionale, che stabilisce la soglia minima di voti in relazione al conseguimento del premio di maggioranza. A questo proposito la Regione Marche è stata la prima regione italiana a recepire tale sentenza, aggiornando la normativa precedente, la quale stabiliva che alla coalizione vincente spettasse il 59,5% dei seggi, salvo nel caso in cui tale coalizione non avesse già superato questa quota. Secondo la Corte costituzionale, tale premio di maggioranza comportava una sovra-rappresentazione della coalizione vincente, poiché, anche nel caso in cui questa ottenesse un

premio di maggioranza non sia scattato, perché i voti ottenuti dalla coalizione vincente avevano già consentito da soli la conquista di 19 seggi, è comunque interessante riflettere sull’impatto eventuale del premio di maggioranza sulla parità di genere.

In situazioni, dove la coalizione che ne beneficia fosse quella a minor rendimento elettorale della componente di candidate donne, il premio di maggioranza potrebbe avere un impatto sul quale non si è precedentemente ragionato e che non è mai arrivato all’esame della Corte costituzionale: se i partiti e le coalizioni in corsa hanno sensibili differenze di performance in termini di equilibrio di genere, il premio attribuito alla coalizione vincente meno performante andrebbe a comprimere l’interesse costituzionale fondamentale al riequilibrio di genere, anche questo fatto proprio dalla legge quadro statale come principio in materia di sistemi elettorali regionali⁶⁵. Emerge dunque un’evidenza: la stabilità di governo potrebbe essere pagata anche in termini di incremento della disuguaglianza di genere nella rappresentanza. Occorrerebbe dunque verificare se la misura del sacrificio sia costituzionalmente ragionevole e proporzionata. Nonostante a seguito della riforma del 2015 l’attribuzione del premio sia meramente eventuale, essa potrebbe teoricamente peggiorare il rendimento elettorale delle donne, se andasse a vantaggio della coalizione meno attenta al riequilibrio.

Di conseguenza, in prima battuta bisognerebbe riflettere sulla ragionevolezza costituzionale dell’istituto, quando – nella sua concreta applicazione – generi un incremento della disuguaglianza rappresentativa persistente. Ove infatti le regole elettorali operino in un contesto in cui un genere è strutturalmente sottorappresentato, come le evidenze empiriche registrano, l’amplificazione degli effetti distorsivi per via normativa incide sulla piena attuazione dell’art. 3, comma 2, Cost., ponendo in tensione l’obiettivo costituzionalmente rilevante della governabilità con il principio di eguaglianza sostanziale.

Una possibile strada di gestione di questo inedito conflitto tra principi fondamentali potrebbe consistere nel subordinare l’attribuzione del premio di maggioranza al raggiungimento di un equilibrio minimo di genere nell’output elettorale. Tale condizione costituirebbe un incentivo forte per i partiti a selezionare (e collocare adeguatamente) candidature femminili competitive nel momento della costruzione delle liste. Il legislatore potrebbe così indirettamente intervenire su aspetti qualitativi dell’offerta politica, incentivando i comportamenti virtuosi più efficaci.

Un ulteriore e diversa opzione potrebbe essere quella di condizionare la possibilità che il premio di maggioranza scatti alla decisione (tendenzialmente arbitraria) del Presidente della Regione di nominare

numero relativamente esiguo di voti, ne sarebbe potuta conseguire comunque la maggioranza assoluta dei seggi, rischiando così di alterare il normale funzionamento del processo democratico, cfr. DI COSIMO, G., Quando la politica si autolimita: realtà e finzione nel caso della legge elettorale della Regione Marche. *Le Regioni*, 43(3), 683–692, 2015.

⁶⁵ Art. 4, l. n. 165 del 2004: “Le regioni disciplinano con legge il sistema di elezione del Presidente della Giunta regionale e dei consiglieri regionali nei limiti dei seguenti principi fondamentali: [...] *c-bis*) promozione delle pari opportunità tra donne e uomini nell’accesso alle cariche elettive, disponendo che: [...]”

una Giunta con il 50% di uomini e il 50% di donne. In questo caso, verrebbe superato il problema di non poter controllare l'output elettorale determinato dalle preferenze degli elettori, ma al contempo si garantirebbe una più equilibrata rappresentanza di genere nell'organo esecutivo (peraltro molto più problematica rispetto a quella degli organi legislativi⁶⁶). Tale possibilità a sua volta potrebbe virtuosamente, seppur indirettamente, influenzare le scelte dei partiti nella selezione di candidate davvero competitive.

Soluzioni di questo tipo incidono su due ambiti particolarmente sensibili dell'architettura costituzionale della forma di governo regionale: da un lato, la libertà di scelta del corpo elettorale, che si esprime attraverso il voto di preferenza (entro il perimetro delle scelte consentite dalla costruzione delle liste) e concorre a determinare l'output rappresentativo; dall'altro, la discrezionalità politica del Presidente della Regione nella formazione della Giunta, quale elemento qualificante del modello di governo regionale a elezione diretta. Tali libertà non possono essere sottovalutate, né sacrificate in modo automatico. Tuttavia, esse non costituiscono valori assoluti e sono soggette a bilanciamento con altri principi di pari rango e inoltre si realizzano concretamente nel contesto complessivo reale del sistema elettorale, che va adeguatamente tenuto in considerazione. In particolare, laddove l'obiettivo perseguito – il riequilibrio di genere nella rappresentanza politica – trovi un fondamento esplicito nella Costituzione e sia funzionale alla rimozione di disuguaglianze strutturali persistenti, diviene legittimo interrogarsi sulla possibilità di introdurre meccanismi correttivi che, senza annullare la volontà elettorale, né svuotare la responsabilità politica del Presidente, ne orientino gli esiti in senso costituzionalmente conforme. In questa prospettiva, il problema non è tanto quello di comprimere l'autonomia decisionale degli attori politici, quanto piuttosto di verificare se e in che misura essa possa essere condizionata in modo proporzionato e ragionevole al fine di evitare che istituti pensati per garantire la governabilità finiscano per consolidare o aggravare assetti di rappresentanza diseguale per genere. Il bilanciamento tra governabilità, libertà politica e uguaglianza sostanziale non può dunque essere risolto in astratto, ma richiede una valutazione attenta degli effetti sistemici delle specifiche regole elettorali nel loro insieme e nel loro concreto funzionamento. Quando il problema del divario è sistemico e strutturale, cioè non meramente occasionale, è piuttosto condiviso che l'approccio efficace sia quello olistico, un approccio cioè che utilizzi contemporaneamente strumenti sociali e culturali, economici e giuridici. Alla luce del quadro descritto, la proposta di subordinare il premio di maggioranza al raggiungimento di un certo livello di equilibrio di genere nell'output elettorale (sia nella forma di maggiore presenza femminile dentro il Consiglio o dentro la

⁶⁶ Dal 1985 (da quando sono cioè reperibili i dati nell'anagrafe degli amministratori regionali e locali del Ministero dell'Interno) al 2025 nelle Marche ci sono state solo 13 donne assessore (alcune nominate durante il mandato e non dopo le elezioni). Generalmente la percentuale di donne assessore è stata maggiore con le Giunte di centro sinistra, in particolare con la Giunta Ceriscioli (50% di donne) rispetto alle Giunte di centro destra (16,7% di donne).

Giunta) può essere qualificata – in un contesto articolato - come una misura speciale temporanea orientata alla realizzazione dell’eguaglianza sostanziale e una modalità innovativa, ma coerente, di dare attuazione all’uguaglianza sostanziale prevista in Costituzione e agli obiettivi di parità 50/50 fissati in ambito internazionale. Lo strumento interverrebbe su un istituto – il premio di maggioranza – di per sé non necessario, modulandone l’accesso in funzione di un obiettivo costituzionale riconosciuto e condiviso nel livello internazionale.

Il carattere temporaneo di una misura speciale di questo tipo non deve essere inteso in senso meramente cronologico, come termine predeterminato, bensì teleologico-funzionale: essa è giustificata fintanto che persista la condizione di disuguaglianza strutturale che la rende necessaria. In questa prospettiva, la temporaneità coincide con il raggiungimento dell’obiettivo sostanziale della democrazia paritaria. La misura dovrebbe servire a produrre un mutamento strutturale del contesto tale da rendere improbabile o irrazionale un ritorno allo *status quo ante*. L’assunto presupposto di questa riflessione è che l’attuale sottorappresentazione di genere non derivi da una casuale contingenza elettorale, ma da una sorta di “posizione dominante” di un genere, che si autoalimenta attraverso meccanismi informali di selezione delle élite, di allocazione delle risorse e di costruzione dell’offerta politica. In tale contesto, le misure speciali temporanee svolgono una funzione di rottura di questi equilibri consolidati, introducendo un elemento di discontinuità capace di incidere sui comportamenti degli attori politici, sulle aspettative degli elettori e, nel medio periodo, sulle pratiche organizzative dei partiti. È questa capacità di alterare le condizioni di partenza a nutrire la fiducia contro il rischio di regressione. Una volta che l’accesso paritario alle cariche elettive sia divenuto parte integrante del funzionamento ordinario del sistema politico, si dovrebbe confidare sul fatto che la rimozione della misura non comporti un ritorno automatico alla disuguaglianza, poiché verrebbero meno le condizioni che la rendevano sistemica. La temporaneità rafforza la legittimità costituzionale della misura, collocandola coerentemente nell’orizzonte dell’art. 3, comma 2, Cost., come strumento eccezionale ma necessario per la trasformazione delle strutture che impediscono l’eguaglianza sostanziale.

Sotto il profilo della ragionevolezza costituzionale, il punto cruciale diventa la sua proporzionalità: da un lato, la compressione potenziale dei meccanismi di governabilità (perdita o riduzione del premio vinto in ragione di una scelta degli elettori); dall’altro, la necessità di rispondere a una situazione di sottorappresentanza strutturale che, alla luce degli standard internazionali e della giurisprudenza costituzionale, lo Stato non può omettere di considerare.

L’argomento forte è che, in presenza di *gap* persistenti come quelli che emergono dal caso Marche, nel contesto di un sistema elettorale che opta per il voto di preferenza, attribuisce agli elettori l’onere del riequilibrio e permette ai partiti di neutralizzare i dispositivi normativi di riequilibrio in input, la scelta



legislativa di intervenire temporaneamente in termini di condizionalità del premio rappresenterebbe una risposta proporzionata all'obbligo giuridico di dare effettività all'eguaglianza sostanziale nella rappresentanza.

Il caso Marche conferma che l'efficacia delle misure di riequilibrio dipende non da singole norme correttive, ma dall'interazione complessa dell'intero sistema elettorale, con scelte politiche e incentivi/disincentivi istituzionali. Il problema della persistente sottorappresentanza femminile negli organi di meso-livello, come quelli regionali, dovrebbe essere affrontata da un lato con migliori strumenti correttivi in fase di input (come l'alternanza di genere e/o la previsione di una quota di donne capolista), d'altro lato con meccanismi che possano stimolare comportamenti virtuosi da parte dei partiti capaci di incidere nella fase di output, ad esempio - come qui proposto - condizionando il premio di maggioranza a una parità anche sostanziale di genere. Una riforma che incida sul premio di maggioranza può rappresentare una soluzione costituzionalmente orientata verso una democrazia effettivamente inclusiva.