

# Stato federale, Stato regionale e parità di genere. Criticità e prospettive della condizione femminile tra rappresentanza politica e dimensione territoriale

*Leonardo Pasqui\**

## *1. Il rapporto tra forme di Stato e parità di genere. Introduzione al tema e domanda di ricerca*

In che modo la forma di uno Stato, sia essa unitaria, federale o regionale, può influenzare le politiche e le norme rivolte al perseguimento della parità di genere?

Il sistema istituzionale che un Paese adotta, sia rispetto alla distribuzione delle competenze tra Stato ed enti decentrati, sia in relazione alle forme di dialogo tra amministrazioni centrali e periferiche, può avere effetti profondi sui territori<sup>1</sup> e in particolare sulle condizioni delle donne<sup>2</sup>.

Tale studio intende indagare propriamente questi quesiti, cercando di affrontare i temi sottostanti che esse pongono.

In altre parole, una sfida come quella della parità di genere non può essere affrontata solo nella sua dimensione nazionale o sovranazionale, ma abbraccia tutti i livelli istituzionali, in quanto in ognuno di questi si possono, o meno, produrre disuguaglianze<sup>3</sup>.

\* Assegnista di ricerca, Università di Bologna.

<sup>1</sup> Nel presente articolo, se non diversamente indicato, per *territorio* si intende l'ambito spaziale substatale corrispondente agli Stati federati per i modelli federali, e alle regioni per gli Stati regionali.

<sup>2</sup> Cfr. K. G. YOUNG, *Introduction: a public law of gender?*, in K. RUBENSTEIN, K. G. YOUNG, *The Public Law of Gender. From the Local to the Global*, Cambridge, Cambridge University Press, 2016, p. 13 ss; J. VICKERS, *Is federalism gendered? Incorporating gender into studies of federalism*, in *Publius: The Journal of Federalism*, 43(1), 2013, pp. 1-23,

<sup>3</sup> Sul punto, sono state già condotte alcune ricerche in differenti contesti: L. CHAPPELL, J. CURTIN, *Does Federalism Matter? Evaluating State Architecture and Family and Domestic Violence Policy in Australia and New Zealand*, in *Publius: The Journal of Federalism*, 43(1), 2013, pp. 24-43, S. LANG, B. SAUER, *Does Federalism Impact Gender Architectures? The Case of Women's Policy Agencies in Germany and Austria*, in *Publius: the Journal of Federalism*, 43(1), 2013, pp. 68-89, K. CELIS, P. MEIER, *State feminism and women's movements in Belgium: complex patterns*

Le fondamenta di tali tesi sono rintracciabili nei dati che periodicamente vengono pubblicati dalle organizzazioni nazionali ed internazionali in merito al divario presente tra uomini e donne<sup>4</sup>. Sul punto, in particolare, il *2023 Global Gender Report* del *World Economic Forum* ha evidenziato come i Paesi, che vengono monitorati sin dal 2006, abbiano avuto un miglioramento modesto sino ad ora nel cosiddetto *Global Gender Gap Index*<sup>5</sup>, con la conseguenza che, a questo ritmo, la perfetta parità tra uomini e donne verrebbe raggiunta soltanto tra 131 anni<sup>6</sup>.

L'indice, appena citato, si compone di quattro distinte voci: *Economic participation and Opportunity*, *Educational Attainment*, *Health and Survival and Political Empowerment*. Se la seconda e la terza voce registrano dati superiori al 95% (dove al 100% corrisponderebbe una completa uguaglianza), la prima e l'ultima vedono risultati molto diversi. In particolare, per quanto riguarda la partecipazione alla vita economica, questa si attesta al 60.1%, mentre la parità nel campo politico si ferma al 22,1%<sup>7</sup>. Soffermandoci su questo secondo dato, possiamo facilmente intuire come questo si colleghi alla scarsa presenza delle donne nelle aule parlamentari, nei governi nazionali e in quelli locali. In questo senso, è rilevante considerare come l'Agenda per lo Sviluppo Sostenibile 2030 delle Nazioni Unite abbia previsto tra i suoi indicatori anche uno riguardante la rappresentanza politica femminile a livello locale<sup>8</sup>, col fine di aumentare la consapevolezza su tale tema. Questo non solo per motivi di equità nelle cariche politiche, ma anche perché è stato notato come una più alta percentuale di donne nelle istituzioni pubbliche abbia un effetto sulle scelte di *policy* fatte dai governi locali: nello specifico, viene segnalato come un aumento della presenza femminile possa determinare

*in a multi-level system*, in J. KANTOLA (a cura di), *Changing State Feminism*, New York, Palgrave MacMillan, 2007, pp. 62-81.

<sup>4</sup> *Ex multis* si veda EIGE, *Gender Equality Index 2023: Towards a green transition in transport and energy*, Luxembourg, 2023; COMMISSIONE EUROPEA, *2023 Report on Gender Equality in the EU*, Luxembourg, 2023.

<sup>5</sup> World Economic Forum, *Rapporto globale sulla parità di genere 2023*, Cologne/Geneva, 2023.

<sup>6</sup> *Ivi*, p. 5.

<sup>7</sup> *Ivi*, p. 12.

<sup>8</sup> Si veda il punto 5.5 della Agenda 2030 per lo Sviluppo Sostenibile delle Nazioni Unite.

un aumento di sensibilità rispetto alla composizione dei bilanci pubblici e delle priorità di investimento, favorendo spesso una spesa pubblica più consistente negli ambiti dei diritti sociali e della cura della famiglia<sup>9</sup>. Ciononostante, viene evidenziato come solo 18 Paesi su 117 tra cui Bolivia, India e Francia hanno raggiunto una rappresentanza femminile superiore al 40%, 24 Stati registrano un dato inferiore al 15%, mentre tutte le altre si pongono tra il 15% e il 30%<sup>10</sup>.

Ad una prima lettura, questi dati impongono con forza la necessità di una prospettiva di genere rispetto all'intera architettura istituzionale, capace di ricomprendere anche gli enti decentrati nella più ampia riflessione sulla parità tra uomini e donne nelle istituzioni politiche. Ciò potrebbe aiutare ad evidenziare attraverso quali gerarchie le disparità tra uomini e donne si perpetuano e riproducono<sup>11</sup>, indagando in questo modo sia i diversi problemi legati alle condizioni strutturali degli Stati, sia le differenti prassi applicative<sup>12</sup>.

L'analisi, dunque, parte dall'inevitabile considerazione per cui il potere locale trova sempre l'origine o il limite nel potere centrale e che con questo si deve relazionare. Pertanto, ciò che si intende indagare riguarda sia il grado di decentramento e autonomia degli Stati federati, facendo soprattutto riferimento alla letteratura nordamericana, o delle Regioni,

<sup>9</sup> Sul punto, si veda L. A. WEIKART, G. CHEN, D. W. WILLIAMS, H. HROMIC, *The democratic sex: Gender differences and the exercise of power*, in *Journal of Women, Politics & Policy*, 28(1), 2007, pp. 119-140; B. PEZZINI, *Democrazia paritaria o duale? Le leggi elettorali e la questione di genere*, in Aa.Vv., *La riforma della Costituzione. Una guida con le analisi di 15 costituzionalisti*, Milano, RCS MediaGroup, 2016, pp. 167-182; P. PROFETA, *Parità di genere e politiche pubbliche. Misurare il progresso in Europa*, Milano, Bocconi Editore, 2020, pp. 83-84, che scrive come «i paesi con una quota più elevata di donne in parlamento hanno una spesa maggiore per la famiglia e la cura dei figli. I paesi scandinavi, per esempio, si collocano ai primi posti sia per quanto riguarda la rappresentanza femminile in politica sia per quanto riguarda le spese. Il Giappone si trova sul lato opposto del grafico».

<sup>10</sup> WORLD ECONOMIC FORUM, *Rapporto globale*, p. 54.

<sup>11</sup> J. KANTOLA, *Feminist governance and the state*, in M. SAWER, L. A. BANASZAK, J. TRUE, J. KANTOLA (a cura di), *Handbook of Feminist Governance*, Cheltenham-Northampton, Edward Elgar Publishing, 2023, pp. 51-62.

<sup>12</sup> Per una panoramica a livello mondiale sulla presenza delle donne nei governi locali si può vedere U. N. WOMEN, *Women's representation in local government: A global analysis*, Hämtad, 27, 2021.

come nel caso italiano, sia le relazioni che si instaurano tra istituzioni centrali e periferiche.

Entrambe le dinamiche citate determinano un impatto sulla condizione delle donne e sulle politiche per la parità di genere?

Le analisi sul rapporto intercorrente tra forma di Stato e politiche di genere sono state già condotte in alcune aree del mondo come, ad esempio, nell'ambito nordamericano dove sono presenti Stati federali, quali Stati Uniti e Canada. In tale contesto, come si vedrà, si sono messi in luce tanto i possibili aspetti positivi quanto quelli negativi, che possono risultare da un modello di decentramento significativo<sup>13</sup>. Sul punto, è stato fatto notare come le medesime caratteristiche, che da un lato vengono viste come potenzialmente favorevoli alle politiche di genere, dall'altro possono essere lette anche come negative per il raggiungimento di una completa parità tra uomini e donne<sup>14</sup>.

Inoltre, si metterà in luce come la distinzione tra Stato regionale e federale, già contestata da numerosi studiosi<sup>15</sup>, possa essere limitante anche in questo contesto, in quanto la differenza tra i due modelli sembra configurarsi in una distanza di tipo quantitativo più che qualitativo. Infatti, nel momento in cui tutti i Paesi adottano forme di decentramento amministrativo<sup>16</sup>, ciò che può distinguere uno Stato regionale da uno federale riguarda, soprattutto, la quantità di competenze che si decide di delegare alle istituzioni territoriali e l'importanza data a questi contesti: tale ragionamento vale e interessa anche le materie legate all'uguaglianza

<sup>13</sup> Cfr. J. VICKERS, *How can comparative studies of federations be gendered? Gendering inter-governmental relations*, in J. VICKERS, J. GRACE, C. N. COLLIER (a cura di), *Gender, Diversity and Federalism*, Cheltenham-Northampton, Edward Elgar Publishing, 2020, pp. 16-31.

<sup>14</sup> S. WILLIAMS, *Federalism and gender equality*, in *Federal Law Review*, 46(4), 2018, pp. 491-519.

<sup>15</sup> In questo senso, si veda G. DE VERGOTTINI, *Lo Stato federale: precedenti, sviluppi e tendenze*, in A. BARBERA, L. CALIFANO (a cura di), *Saggi e materiali di diritto regionale*, Rimini, Maggioli, 1997, pp. 341-380; A. MORRONE, *Tendenze del federalismo in Europa dopo la crisi*, in *Le Regioni*, 46(1), 2018, pp. 13-34; A. D'ATENA, *Diritto Regionale*, Torino, Giappichelli, 2017, p. 13, e più recentemente anche M. KENNY, T. VERGE, *Feminist perspectives on multilevel governance*, in M. SAWER, L. A. BANASZAK, J. TRUE, J. KANTOLA (a cura di), *Handbook of Feminist Governance*, cit., p. 83, che sottolinea come «the dispersion of political power from national governments to sub-state and supra-national ones has become a defining feature of contemporary democracies».

<sup>16</sup> Cfr. A. ALONSO ALVAREZ, T. VERGE MESTRE, *The impact of the territorial distribution of power on equality policies in Spain*, in *Revista Espanola de Ciencia Política*, 39, 2015, pp. 239-261.

za<sup>17</sup>. Pertanto, se il tema che si pone nei sistemi federali, rispetto alla garanzia dei diritti, riguarda «una tensione costante e dinamica tra uniformità e differenziazione, dal momento che tanto l'uniformità, quanto la differenziazione, rispetto al trattamento dei cittadini, non possono superare determinate soglie»<sup>18</sup>, allora è evidente quanto questo problema sia comune e condiviso ai sistemi a carattere regionale<sup>19</sup>.

Diventa, dunque, cruciale approfondire il ruolo della dimensione territoriale rispetto all'uguaglianza di genere, non solo nella relazione verticale tra diversi livelli istituzionali, ma anche nella dimensione più prettamente locale e, specificatamente, regionale. Ciò sia perché le disuguaglianze di genere sono state raramente messe in relazione con la tematica della *governance* territoriale sia perché, ancora meno, è stata evidenziata la doppia difficoltà, a livello giuridico, vissuta dalle donne a seconda del contesto in cui sono inserite, sia questo catalogabile come area interna<sup>20</sup>, o, contesto urbano<sup>21</sup>.

A questo proposito, si cercherà di tratteggiare alcune caratteristiche del caso italiano.

In primo luogo, si analizzeranno le principali tappe del processo di rafforzamento della presenza femminile nelle diverse sedi istituzionali. In

<sup>17</sup> Su federalismo e principio di uguaglianza S. MANGIAMELI, *Regionalismo ed eguaglianza*, in *Italian Papers on Federalism*, 1, 2019, pp. 1-28; A. MORRONE, *Stato sociale e disuguaglianze. Persistenze costituzionali e problemi aperti*, in *Rivista del Diritto della Sicurezza Sociale*, 20(4), 2020, p. 731 ss.

<sup>18</sup> S. MANGIAMELI, *Regionalismo ed eguaglianza*, cit., p. 26.

<sup>19</sup> P. CARROZZA, *I rapporti centro-periferia: federalismi, regionalismi e autonomie*, in P. CARROZZA, A. DI GIOVINE, G. F. FERRARI, *Diritto Costituzionale Comparato*, Tomo II, Roma-Bari, Laterza, p. 949.

<sup>20</sup> Sul punto, si segnalano alcuni studi interessanti portati avanti in merito alla condizione delle donne nelle aree interne L. R. PRUITT, *Toward a Feminist Theory of the Rural*, in *Utah Law Review*, 2, 2007, pp. 421-488; S. SORIANO MORENO, S. MARCHENA GALÁN, *The protection of the rights of women living in rural areas by the European Court of Human Rights through CEDAW guidelines*, in *IgualdadES*, 8, 2023, pp. 111-139; L. CORAZZA, *Il futuro delle aree interne è nelle mani delle donne? Diparità territoriali e di genere*, in *Il Sole 24Ore*, 7 novembre 2023.

<sup>21</sup> Cfr. L. KERN, *La città femminista*, Roma, Treccani, 2021; G. TORELLI, *L'urbanistica nella prospettiva di genere. Alcuni spunti di riflessione*, in *Nuove Autonomie*, 3, 2022, pp. 895-914; EURO-CITIES, *Cities social trends: Gender equality in cities*, 2022; A. DE GIULI, *Genere, spazio e rigenerazione urbana. Riflessioni di genere sullo spazio urbano*, in *Materiali per una storia della cultura giuridica*, 52(2), 2022, p. 539, che mette giustamente in luce come «la considerazione dello spazio come neutrale impedisce di vedere – o, meglio, interrogarsi su – le ricadute della sua costruzione sulle questioni di giustizia».

merito, si cercherà di evidenziare come pur a fronte di un mutamento delle normative, avvenuto soprattutto nel corso degli ultimi trent'anni, grazie all'intervento sia del legislatore sia della giurisprudenza costituzionale, non sia seguito un deciso miglioramento della presenza femminile nelle cariche elettive e di governo, soprattutto nei contesti regionali e locali italiani.

In secondo luogo, si cercherà di porre l'attenzione su come il modello regionale italiano reagisca rispetto alla sfida dell'intervento pubblico. In questo senso, primi spunti verranno dall'analisi di alcuni provvedimenti del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), in cui si evidenziano le lacune e le mancanze di coordinamento tra centro e periferia in materia di contrasto alle disuguaglianze di genere.

Ciò che emerge, dunque, è una lettura profonda dell'attuale contesto giuridico-sociale che mira a tenere insieme istituzioni, territorio e condizione femminile; infatti, le connessioni e le interdipendenze tra tutti questi aspetti determinano una continua evoluzione che cerca, proprio nel diritto, un punto di sviluppo ed equilibrio<sup>22</sup>.

Allo stesso tempo, leggere la condizione femminile in una prospettiva spaziale rimanda alla visione di un territorio, che si fa simbolo ed «evidenziator[e] dei bisogni reali, rispetto ai quali la presenza è filo di ricucitura dei destini socio-economici dei luoghi e delle fratture biografiche che questi hanno conosciuto negli ultimi anni»<sup>23</sup>. In questo senso, incrociare i bisogni delle donne con le difficoltà e le criticità dei territori ha l'obiettivo di interrogare gli attuali assetti della *governance* istituzionale, al fine di scoprire se, e con quali modalità, questa sia in grado di rispondere efficacemente alle disuguaglianze diffuse.

## ***2. Stato federale e Stato regionale vs. Stato unitario. Le architetture statali e le politiche di genere***

Abbiamo già sottolineato la maggiore attenzione degli studiosi provenienti da Paesi con una lunga tradizione di federalismo alle spalle, come Stati Uniti o Canada, nei confronti del legame tra architettura statale e

<sup>22</sup> L. LANZONI, *Il territorio tra diritto nazionale ed europeo*, Napoli, Esi, 2013, p. 12.

<sup>23</sup> A. VALASTRO, *Territori, crisi e distanziamenti: la prossimità come trama e alimento della democrazia sociale*, in *federalismi.it*, 11, 2022, p. 232.

parità di genere. L'analisi, in particolare, si rivolge a comprendere se, e in che modo, Stati aventi una struttura federale avessero un maggiore o minore impatto rispetto alle politiche di genere. In altre parole, ci si è chiesti se tale modello potesse essere più o meno di supporto per la condizione femminile, se comparato allo Stato unitario.

In questo ambito, si sono contrapposte due visioni distinte: da una parte, coloro che hanno messo in luce i vantaggi<sup>24</sup> dei sistemi federali per le politiche di genere e, dall'altra, invece, chi ha sottolineato gli svantaggi<sup>25</sup> dello stesso modello.

È stato, giustamente, notato<sup>26</sup> come le medesime caratteristiche, proprie di questo assetto, sono state viste alternativamente come positive o negative nella lettura degli studiosi. In questa sede, se ne evidenziano tre<sup>27</sup>: *in primis*, i sistemi federali prevedono una pluralità di punti di accesso su cui far pressione a livello politico, soprattutto per quanto riguarda i partiti e le organizzazioni che si impegnano per il riconoscimento dei diritti delle donne; secondariamente, il decentramento è particolarmente rilevante, rispetto ad un Paese non federale, con la conseguenza che i livelli locali dell'amministrazione godono di maggior potere e possibilità di incidere rispetto agli Stati unitari o regionali; infine, i sistemi federali comprendono al loro interno una pluralità di entità subnazionali, che danno la possibilità ai cittadini di muoversi tra diversi ordinamenti giuridici, tramite la cosiddetta attività di *forum shopping*, ricercando la legislazione che più si adatta alle loro esigenze.

I tre aspetti citati, come detto, sono stati letti ora in un senso positivo, ora in uno negativo, per lo sviluppo della condizione femminile.

Circa il primo aspetto, possiamo sottolineare come un sistema con più punti di accesso istituzionali possa sicuramente garantire la possibilità di

<sup>24</sup> L. A. BANASZAK, *Why Movements Succeed or Fail: Opportunity, Culture and the Struggle for Woman Suffrage*, Princeton, Princeton University Press, 1996; S. BASHEVKIN, *Women on the Defensive: Living through Conservative Times*, Chicago, University of Chicago Press, 1998; L. CHAPPELL, *Gendering Government: Feminist Engagement with the State in Australia and Canada*, Vancouver, UBC Press, 2002.

<sup>25</sup> P. MEIER, Étudier les Systèmes Fédéraux à travers le Prisme du Genre: *Un État des Lieux*, in *Fédéralisme Régionalisme*, 14, 2014, pp. 1-14.

<sup>26</sup> S. WILLIAMS, *Federalism and gender equality*, cit., p. 494.

<sup>27</sup> *Ibidem*.

fare pressioni su più livelli riguardanti tematiche legate al genere, in quanto anche nel momento in cui uno Stato federato non accogliesse proposte che si muovono nella direzione di un allargamento dei diritti delle donne, potranno essercene altri in cui, invece, sarà possibile tentare la medesima strada. Allo stesso tempo, non si può non evidenziare come la molteplicità dei livelli determini uno sforzo suppletivo significativo, necessario per garantire a tutte le donne parità di condizioni. Infatti, a differenza di quello che avviene negli Stati unitari in cui una pressione esercitata sul governo nazionale può dare una copertura uniforme e generale su tutto il Paese, nel caso degli Stati federali, per ottenere il medesimo risultato, potrebbe essere necessario replicare la stessa proposta di legge nei diversi territori. In secondo luogo, il decentramento prevede una rilevante distribuzione del potere a differenti livelli locali, presentando gli stessi rischi e le stesse opportunità già citati, ovvero, da una parte, permette di affrontare specificità emergenti dal basso, prevedendo servizi pubblici disegnati su bisogni particolari, dall'altro questo può portare a disuguaglianze, anche profonde, tra territori, in cui possono realizzarsi condizioni molto differenti<sup>28</sup>. In questo senso, le forme di asimmetrie proprie di qualsiasi sistema composto possono emergere chiaramente per quanto riguarda i diritti e i servizi garantiti alle donne.

Ciononostante, un altro aspetto che viene segnalato come potenzialmente favorevole per la parità di genere riguarda la partecipazione delle donne alla vita democratica. Infatti, una presenza femminile significativa, sia per qualità che per quantità in istituzioni locali, può risultare di grande aiuto, soprattutto in riferimento all'elettorato passivo<sup>29</sup>. Nello specifico, si sostiene come, rispetto a quelle nazionali, le elezioni locali risultino meno costose e più accessibili; è stato visto, infatti, che le donne hanno mediamente meno risorse da poter utilizzare per una competizione elettorale, partendo dunque svantaggiate rispetto ai colleghi uomini<sup>30</sup>. A

<sup>28</sup> S. FRANCESCHET, *Gender Policy and State Architecture in Latin America*, in *Politics&Gender*, 7(2), 2011, pp. 273–279.

<sup>29</sup> Cfr. D. STOCKEMER, M. TREMBLAY, *Federalism and women's representation: Do federations have more women legislators than centralized states?*, in *Publius: The Journal of Federalism*, 45(4), 2015, pp. 605–625.

<sup>30</sup> *Ibidem*.

ciò si aggiunga che spesso le donne hanno più difficoltà nell'allontanarsi da casa, poiché, ancora oggi, sono spesso identificate come le principali responsabili del lavoro di cura a livello familiare<sup>31</sup>.

Ciononostante, i vantaggi appena discussi rimangono spesso più teorici che effettivi, in quanto, proprio a livello locale (e regionale), si può vedere una presenza addirittura minore delle donne negli organi di governo, come si vedrà in seguito, concernente il caso italiano.

In ultimo, la presenza di una pluralità di entità subnazionali può effettivamente garantire maggiormente i diritti delle donne, attivando politiche in loro favore sia nel proprio contesto che nei confronti dei livelli gerarchicamente sovraordinati, attraverso forme di pressione e di mimetismo competitivo<sup>32</sup>, ovvero la possibilità che una *best practice*, praticata in un territorio, possa essere replicata sia da altri attori locali sia da livelli gerarchicamente sovraordinati.

In tale architettura si potrà determinare, inoltre, il cosiddetto *forum shopping*, ovvero la possibilità per le donne di scegliere il territorio con la legislazione maggiormente favorevole, secondo le loro particolari esigenze o inclinazioni politiche.

Infine, nei modelli federali una forte differenziazione al loro interno dal punto di vista religioso, culturale o politico può essere di grande supporto per garantire alle donne, di una particolare area, un livello di tutela, che sarebbe altrimenti impossibile raggiungere sul piano nazionale<sup>33</sup>.

Tuttavia, può valere anche l'opposto.

Possono perpetuarsi, infatti, condizioni profondamente svantaggiose per le donne anche attraverso forme di *backsliding* nazionale/regionale<sup>34</sup> riguardo

<sup>31</sup> C. D. ORTBALS, M. RINCKER, C. MONTOYA, *Politics Close to Home: The Impact of Meso-Level Institutions on Women in Politics*, in *Publius: The Journal of Federalism*, 42 (1), 2012, pp. 78–107.

<sup>32</sup> A. ALONSO ALVAREZ, T. VERGE MESTRE, *The impact of the territorial distribution of power on equality policies in Spain*, cit., p. 243.

<sup>33</sup> Sul punto, il caso iracheno rappresenta sicuramente un elemento di forte interesse, in quanto nel nord del Paese, la componente curda mira a tutelare in maniera molto più forte rispetto alle altre legislazioni. Grazie ad un'alleanza tra movimenti per i diritti delle donne e legislatori locali, si è riusciti ad ottenere dei servizi di assistenza per le donne vittime di violenza. Per approfondire, si veda C. FORSTER, *Gender Equality and Federalism. Opportunities and Challenges in Multilevel Governance*, Forum of Federations, 2020, p. 75.

<sup>34</sup> Possiamo definire *backsliding* quel processo che determina un indebolimento dei processi democratici di un Paese. Tali aspetti possono riguardare anche la dimensione di genere ri-

le politiche di genere, a cui è stato possibile assistere recentemente. Si pensi, ad esempio, alla legislazione in tema di aborto negli Stati Uniti<sup>35</sup>, che ha visto, nella recente sentenza *Dobbs*<sup>36</sup>, l'avvallo della Corte Suprema rispetto alla decisione dello Stato del Mississippi di vietare l'interruzione di gravidanza dopo la quindicesima settimana<sup>37</sup>. Tra i vari argomenti portati avanti dai giudici, è possibile ritrovare anche la competenza riconosciuta ai singoli Stati di decidere su un ambito così delicato, a differenza di quanto precedentemente deciso dalla giurisprudenza della Corte stessa, che scrive: «abortion presents a profound moral question. The Constitution does not prohibit the citizens of each State from regulating or prohibiting abortion. Roe and Casey arrogated that authority. We now overrule those decisions and return that authority to the people and their elected representatives»<sup>38</sup>. L'idea per cui ogni Stato federato possa avere legislazioni così differenti, su materie cruciali come l'aborto, può risultare lontana dall'idea di or-

definendo il concetto nei termini di A. KRIZSAN, C. ROGGEBAUD, *Towards a Conceptual Framework for Struggles over Democracy in Backsliding States: Gender Equality Policy in Central Eastern Europe*, in *Politics and Governance*, 6(3), 2018, p. 92, come «backsliding as states going back on previous commitments to gender equality norms as defined in their respective political contexts».

<sup>35</sup> F. ANGELINI, *Parlare di aborto per rimettere al centro la libertà delle donne. Ripartire dal principio di autodeterminazione come responsabilità della gestante*, in *BioLaw Journal-Rivista di BioDiritto*, 1S, 2023, p. 207, che sottolinea come associazioni e organizzazioni di stampo conservatore utilizzino «l'azione del potere legislativo dei singoli Stati a maggioranza Repubblicana, al fine di rimettere in discussione modalità e tempi di accesso previsti a livello federale. A ben vedere *Dobbs* rappresenta l'aspetto più evidente di un fenomeno più complesso e radicato che non ha caratterizzato solo l'intero mandato di Trump – manifestandosi in maniera eclatante nella giurisprudenza della Corte Suprema –, ma che sta orientando e determinando, con intensità diversa, anche altre esperienze politiche accomunate da torsioni illiberali o autoritarie che mirano a colpire in primis la libertà delle donne: la persistenza del patriarcato».

<sup>36</sup> U.S. Ct., *Dobbs, State Health Officer of the Mississippi Department of Health et al. v. Jackson Women's Health Organization*, 597 U.S., 2022.

<sup>37</sup> Sul punto si veda *ex multis* A. DI MARTINO, *Donne, aborto e costituzione negli Stati Uniti d'America. Sviluppi dell'ultimo triennio*, in *Nomos*, 2, 2022, pp. 1-24; V. MARZOCCO, *Prima di Dobbs. La scure dell'Original intent su cinquant'anni di nodi irrisolti in materia di aborto*, in *BioLaw Journal-Rivista di BioDiritto*, 1S, 2023, pp. 217-233; E. GRANDE, *Dobbs: una sentenza in fondo attesa. Come ci si è arrivati e quali le sue implicazioni future*, in *BioLaw Journal-Rivista di BioDiritto*, 1S, 2023, pp. 5-15; A. BARAGLIA, *La sentenza Dobbs v. Jackson: un approdo non del tutto imprevedibile del contenzioso in materia di aborto negli Stati Uniti*, in *BioLaw Journal-Rivista di BioDiritto*, 1S, 2023, pp. 63-72; G. SORRENTI, *Corte Suprema, Dobbs v. Jackson: fra tradizionalismo ed evoluzione dei diritti*, in *Quaderni costituzionali. Rivista italiana di diritto costituzionale*, 3, 2022, pp. 610-614.

<sup>38</sup> U.S. Ct., *Dobbs*, cit., pp. 78-79.

dinamento giuridico di matrice europea, tuttavia risponde a quell'idea statunitense secondo cui è necessario *unificare, senza uniformare*<sup>39</sup>, lasciando ove possibile spazio agli enti decentrati di intervenire secondo le diverse prospettive e sensibilità.

D'altra parte, questi temi possono essere propri solo di realtà istituzionali costituzionalmente federali o interessano anche i cosiddetti Stati regionali e unitari? In che modo la tensione dell'*unificare, senza uniformare* attraversa anche gli Stati non federali?

### 3. *Oltre i modelli federali. Il conditional approach e le politiche di genere*

Se è vero che la demarcazione tra Stato federale e Stato regionale è di tipo più quantitativo che qualitativo<sup>40</sup>, dal momento che tutti i Paesi sperimentano una qualche forma di decentramento, allora l'analisi fin qui svolta non potrà che risultare rilevante anche per i modelli non federali, compreso quello italiano.

Nello specifico, la presenza stessa della cosiddetta *multilevel governance*<sup>41</sup>, pilastro ormai degli Stati europei, determina che le normative sovranazionali, nazionali, regionali e locali possono sommarsi, connettersi e influenzarsi. Più nello specifico, è stato fatto notare come la presenza di un'organizzazione multilivello nel contesto europeo anche in materia di genere, aumenti il livello di complessità della fase dell'implementazione, determinando, in questo modo, il rischio di diminuire l'efficacia delle politiche nel percorso tra i vari livelli istituzionali<sup>42</sup>.

<sup>39</sup> C. BOLOGNA, *Stato federale e "national interest". Le istanze unitarie nell'esperienza statunitense*, Bologna, Bologna University Press, 2010, p. 369.

<sup>40</sup> Vedi nota 14.

<sup>41</sup> Per la nozione di *multilevel governance* si veda L. HOOGHE, G. MARKS, *Types of multi-level governance*, in *European integration online papers*, 5, 2001, p. 11; ID., *Unraveling the central state, but how? Types of multi-level governance*, in *American Political Science Review*, 97, 2003, pp. 233-243., mentre, per la sua rilevanza nel contesto europeo, si faccia riferimento a G. LUCHE-NA, R. MANFRELOTTI, *Brevi riflessioni in tema di governance plurilivello e aggregazione funzionale fra soggetti pubblici e privati. Il caso dei fondi strutturali*, in *Osservatorio Costituzionale*, 2, 2017, pp. 1-14, C. PANARA, *Multi-Level Governance as a Constitutional Principle in the EU Legal System*, in *Croatian and Comparative Public Administration*, 4, 2016, pp. 705-742.

<sup>42</sup> Sul punto si veda A. ALONSO, *Who learns what from whom? Implementing gender mainstreaming in multi-level settings*, in *European Journal of Women's Studies*, 24(2), 2017, p. 175.

Tuttavia, è bene sottolineare come l'ordinamento europeo si sia configurato da una parte, come il soggetto che ha prodotto una serie di normative in materia di uguaglianza di genere, in una dinamica *top-down*, rispetto alle istituzioni regionali e locali<sup>43</sup>, ma, dall'altra, si è configurato anche come uno spazio in cui le *best practices* di un territorio avessero la possibilità di essere esportate in altri contesti, analogamente a quanto accade in Stati propriamente federali, seppure non manchino forme di resistenza di alcuni attori o di dispersione di alcuni insegnamenti<sup>44</sup>.

Pertanto, diventa subito chiaro come possano nascere numerosi spunti critici e di riflessione riguardo ai rapporti tra architettura pubblica e condizione femminile, anche per quanto riguarda gli Stati che non si configurano come pienamente aderenti al modello federale. Infatti, la distinzione tra Stati federali e Stati unitari dipende in larga misura dalla divisione, operata a livello costituzionale, delle competenze tra centro e periferia, ma, d'altra parte, il livello di decentramento e di effettiva capacità di implementare politiche a livello locale attiene alle condizioni specifiche di uno Stato, in un preciso momento storico<sup>45</sup>.

La prospettiva multilivello, dunque, è in grado di restituirci il senso di interdipendenza verticale degli attori ai differenti piani istituzionali, nonché la crescente difficoltà nel districare competenze, poteri e concrete problematiche<sup>46</sup>. In questo senso, viviamo nell'epoca della transcalarità, ovvero, come sostenuto da Brenner<sup>47</sup>, molti fenomeni non appartengono più ad una sola dimensione, ma interessano contemporaneamente più arene istituzionali, se non tutte; in quest'ottica, anche il contrasto alle disuguaglianze tra uomini e donne non può essere costretto all'interno

<sup>43</sup> *Ivi*, p. 184, dove si sottolinea, per il caso spagnolo «the inclusion of gender equality goals and measures in the regions analysed corresponds strongly with the existing EU commitments. In Galicia, this compromise was encouraged by the presence of EU funding, whereas in the Basque Country interest in surpassing state-level policies played a significant role».

<sup>44</sup> *Ibidem*, dove si evidenzia «EU multi-level setting facilitates the implementation of gender mainstreaming by providing multiple sources of influence. [...] Multi-level settings provide 'platforms for policy transfer', though actor resistance to implementing gender mainstreaming, or equality policies in general, has been widely acknowledged and should be taken into consideration».

<sup>45</sup> K. GUSHCHINA, A. KAISER, *Multilevel governance and women's legislative representation*, in *European Journal of Political Research*, 60(4), 2021, p. 937.

<sup>46</sup> M. KENNY, T. VERGE, *Feminist perspectives on multilevel governance*, cit., p. 76.

<sup>47</sup> N. BRENNER, *Stato, spazi, urbanizzazione*, Milano, Guerini Scientifica, 2016.

di perimetri istituzionali predefiniti<sup>48</sup>, in quanto il *gender mainstreaming*, ovvero l'adozione di una prospettiva di genere nella definizione di politiche e normative, si *dovrebbe* applicare a tutti i livelli della *governance* pubblica<sup>49</sup>.

A questo proposito, già nel 2006, il Consiglio dei Comuni e delle Regioni d'Europa aveva redatto *La Carta europea per la parità fra donne e uomini nella vita locale*, in cui si sottolineava il ruolo cruciale della dimensione territoriale più vicina ai cittadini per contrastare le disuguaglianze di genere<sup>50</sup>, nonché la necessità di prevedere una prospettiva di genere tanto nella definizione di normative (*gender mainstreaming*), quanto nella redazione dei bilanci pubblici (*gender budgeting*)<sup>51</sup>.

Una volta illuminata l'importanza della dimensione locale/regionale è più facile confrontarsi con le dinamiche discusse fin qui, uscendo da confini concettuali predeterminati, cercando, invece, di far emergere la compresenza e la mutua influenza delle diverse arene di intervento, anche per quanto riguarda le politiche di genere<sup>52</sup>.

In questa prospettiva, assume rilevanza il cosiddetto *conditional approach*. Quest'ultimo, evita di dare una risposta definitiva circa i vantaggi o gli svantaggi legati ad un modello teorico, sottolineando, invece, l'importan-

<sup>48</sup> Cfr. K. BEDFORD, *Gender, institutions, and multilevel governance*, in G. WAYLEN, K. CELIS, J. KANTOLA, L.S. WELDON, (a cura di), *The Oxford Handbook of Gender and Politics*, Oxford, Oxford University Press, 2013, pp. 627-53; A. BRODY, *Gender and Governance. Overview Report*, BRIDGE Cutting Edge Packs, Brighton, Institute of Development Studies, 2009, pp. 70 ss.

<sup>49</sup> Sul punto le parole dell'*European Institute for Gender Equality* sono particolarmente significative: «integrating the gender perspective in a policy means that equality between women and men, as the overarching principle, should be taken into consideration in all decisions, in each phase of the policy-making process, by all the actors involved». La citazione è consultabile al seguente link: <https://eige.europa.eu/gender-mainstreaming/what-is-gender-mainstreaming> (ultima cons. 14/09/2023).

<sup>50</sup> Cfr. CONSIGLIO DEI COMUNI E DELLE REGIONI D'EUROPA, *Carta europea per la parità fra donne e uomini nella vita locale*, Innsbruck, 2006, p. 3: «gli enti locali e regionali, che sono gli ambiti di governo più vicini ai cittadini, rappresentano i livelli d'intervento più idonei per combattere il persistere e il riprodursi delle disparità e per promuovere una società veramente equa. Essi possono, nelle loro sfere di competenza ed in cooperazione con l'insieme degli attori locali, intraprendere azioni concrete a favore della parità».

<sup>51</sup> *Ivi*, art. 5.

<sup>52</sup> H. MACRAE, *Multiple policy scales and the development of parental leave policy in Germany*, in M. HAUSSMAN, M. SAWER, J. VICKERS (a cura di), *Federalism, Feminism and Multilevel Governance*, Farnham, Ashgate, 2010, pp. 138-139.

tanza di guardare al caso specifico per valutare se una particolare forma di Stato, in quel determinato Paese, aiuti o meno la condizione femminile<sup>53</sup>. In altre parole, ciò che diventa cruciale è comprendere come un certo contesto giuridico-territoriale si strutturi e se questo possa determinare un impatto sulla condizione delle donne.

Su questa linea d'indagine, si sono già prodotti alcuni studi che hanno cercato di evidenziare i processi legati al decentramento, mettendo in luce come i diversi Paesi affrontassero la parità di genere ai differenti livelli istituzionali e nel corso del tempo<sup>54</sup>. A questo riguardo, è interessante notare come variazioni in senso restrittivo, anche riguardo al contesto regionale, siano state analizzate in Spagna, come nel caso dell'Andalusia, in cui si è deciso di rimuovere l'approccio di genere alla costruzione del bilancio regionale<sup>55</sup>. In senso più ampio, non è difficile comprendere come la stessa presenza di un pluralismo istituzionale renda possibile forme di *backsliding* a diversi livelli della *governance*<sup>56</sup>, analogamente a quanto visto negli Stati Uniti, per il caso *Dobbs*.

Tuttavia, la dimensione istituzionale è solo un aspetto della declinazione che il territorio può avere rispetto alle politiche di genere. Risulta necessario guardare, infatti, come sul piano sostanziale, un determinato ordinamento giuridico si impegni a giungere alla parità di genere nei differenti contesti locali e regionali. In particolare, mettere in relazione la condizione femminile con quella di un territorio diventa importante per comprendere quali siano le maggiori difficoltà incontrate, ma anche

<sup>53</sup> G. GRAY, *Federalism, Feminism and Multilevel Governance: The Elusive Search for Theory?*, in M. HAUSSMAN, M. SAWER, J. VICKERS (a cura di), *Federalism*, cit., pp. 19-33.

<sup>54</sup> Cfr. M. KENNY, T. VERGE, *Decentralization, Political Parties and Women's Representation: Evidence from Spain and Britain*, in *Publius: The Journal of Federalism*, 43(1), 2013, pp. 109-128; A. ALONSO, T. VERGE MESTRE, *El impacto de la distribución territorial del poder sobre las políticas de igualdad en España*, in *Revista Española de Ciencia Política*, 39, 2015, pp. 239-261.

<sup>55</sup> A. ALONSO, J. ESPINOSA-FAJARDO, *Blitzkrieg against democracy: Gender equality and the rise of the populist radical right in Spain*, in *Social Politics: International Studies*, 28(3), 2021, pp. 656-681.

<sup>56</sup> Sul punto si consideri anche il caso particolare della zona orientale dell'Europa come testimoniato da A. KRIZSÁN, C. ROGGBAND, *Gendering democratic backsliding in Central and Eastern Europe: A comparative agenda*, Budapest, CPS Books, 2019, p. 5, in cui si evidenzia come «governmental and non-governmental actors come together at local, national and transnational levels to challenge the normative assumptions behind the need for gender equality progress, to attack hard fought achievements and block further progress in gender equality rights and empowerment».

quali siano le prospettive e gli ambiti da privilegiare per un miglioramento generalizzato.

Al contrario, evitare di guardare al contesto in cui le donne effettivamente vivono impedirebbe di notare le forme di discriminazione intersezionale<sup>57</sup>, che invece si manifestano. Infatti, come si vedrà di seguito, per il caso italiano, le condizioni politiche ed economiche di un territorio possono impattare significativamente i diritti e la rappresentanza di genere, producendo un doppio svantaggio per le donne che, oltre a scontare una disparità rispetto agli uomini, devono sopportare anche i disagi derivanti dall'ambito spaziale in cui si muovono.

#### ***4. La parità di genere nel complesso rapporto tra Stato e Regioni. Il modello italiano tra riforme costituzionali e disuguaglianze territoriali***

Per provare a tratteggiare alcune caratteristiche del modello italiano, evidenziando l'influenza tra politiche di genere e architettura istituzionale, si intende adottare due aspetti considerati particolarmente rilevanti: da una parte, analizzare le previsioni normative legate alla rappresentanza di genere nei vari livelli della *multilevel governance* italiana e, dall'altra, comprendere quanto la dimensione territoriale possa e, soprattutto, riesca a giocare un ruolo rispetto all'implementazione delle politiche intraprese a livello nazionale, al fine di contrastare efficacemente le disuguaglianze di genere.

Per quanto attiene al primo profilo, è necessario ripercorrere alcune tappe cruciali dell'evoluzione dell'ordinamento italiano in materia di parità di genere rispetto alle cariche elettive, cercando di mettere in luce come nonostante i principi costituzionali in materia, nonché le azioni positive<sup>58</sup>

<sup>57</sup> Sull'importanza di una *governance* intersezionale si veda E. TOWNSEND-BELL, *Seeking intersectionality in feminist governance*, in M. SAWER, L. A. BANASZAK, J. TRUE, J. KANTOLA (a cura di), *Handbook of Feminist Governance*, cit., pp. 95-96.

<sup>58</sup> Sono tali quelle misure che sono volte ad intervenire sulle condizioni di disparità tra cittadini, tentando di tutelare le loro opportunità, in questo caso in materia elettorale. Sul punto si può vedere la definizione dalla Corte Costituzionale nella sentenza 109/1993, nonché G. SULPICI, *Donne e rappresentanza politica: la prospettiva comparata per valorizzare la differenza di genere*, in *Consulta Online*, 3, 2020, p. 743 ss.

messe in campo dal soggetto, la presenza femminile nelle istituzioni sia ancora fortemente minoritaria rispetto a quella maschile<sup>59</sup>.

Per il secondo, invece, la prospettiva di genere applicata all'implementazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) sarà una lente preziosa per comprendere in che modo l'impianto legislativo volto al contrasto delle disuguaglianze di genere riesca a tradursi nel passaggio dal livello nazionale a quello regionale e locale.

#### 4.1. *L'evoluzione della parità di genere in materia elettorale tra progressi (formali) e criticità (sostanziali)*

L'art. 51 della Costituzione stabilisce che tutti i cittadini, siano essi uomini o donne, abbiano il diritto di poter accedere ai pubblici uffici e alle cariche elettive, senza discriminazioni legate al loro genere.

Tuttavia, per dare piena attuazione a tale norma costituzionale è stato necessario l'intervento della Corte Costituzionale prima e del legislatore poi, con una modifica del testo costituzionale.

Dagli anni '90 in poi, infatti, il legislatore nazionale decise di intervenire per cercare di sanare lo squilibrio nella rappresentanza che si era protratto fino a quel momento, attraverso misure che potessero favorire la partecipazione politica e l'accesso alle cariche elettive delle donne nelle diverse sedi istituzionali, comprese quelle locali e regionali<sup>60</sup>.

Pertanto, nel 1993 con la legge n. 81, si decise di prevedere, per le elezioni comunali, un limite legato alle liste, ovvero che un sesso non fosse presente per più dei 2/3, senza che questo, evidentemente, desse una qualche forma di influenza certa sul risultato<sup>61</sup>.

Allo stesso modo, tra il 1993 e il 1995 la legislazione elettorale nazionale intervenne prescrivendo l'alternanza tra uomini e donne nelle liste per il recupero proporzionale dei voti alla Camera dei Deputati.

<sup>59</sup> Sul punto cfr. C. TRIPODINA, *I gradini di pietra della parità di genere*, in *Costituzionalismo*, it, 2, 2021, p. 102; B. PEZZINI, *Tra uguaglianza e differenza: il ruolo della Corte costituzionale nella costruzione del genere*, in CORTE COSTITUZIONALE (a cura di), *Per i sessanta anni della Corte Costituzionale*, Convegno Scientifico (19-20 maggio 2016), Milano, Giuffrè, p. 71 ss.

<sup>60</sup> Cfr. M. D'AMICO, *Una parità ambigua. Costituzione e diritti delle donne*, Milano, Raffaele Cortina, 2020, pp. 86 ss.

<sup>61</sup> L. CALIFANO, *Parità dei diritti e discriminazioni di genere*, in *federalismi.it*, 7, 2021, p. 66.

Tali misure di apertura, tuttavia, vennero immediatamente fermate dalla Corte Costituzionale, che bocciò tutte le azioni che erano state promosse ai vari livelli istituzionali<sup>62</sup>. In particolare, i giudici costituzionali sostennero, in tale occasione, come «in tema di elettorato passivo, la regola inderogabile, costituzionalmente sancita, è quella della assoluta parità formale, inconciliabile con qualsiasi differenziazione in ragione del sesso»<sup>63</sup>. Ciononostante, il percorso iniziato dal legislatore non si arrestò, ma anzi trovò ulteriori vie per affermare la parità di genere nelle diverse sedi istituzionali, a cominciare proprio dalla dimensione regionale. Infatti, a seguito della riforma del Titolo V<sup>64</sup> con la legge costituzionale n. 2/2001 per le Regioni a Statuto Speciale e legge costituzionale n. 3 dello Stato per le Regioni a Statuto ordinario, si individua, anche nel livello regionale, una dimensione strumentale al perseguimento della parità di genere, specialmente per quanto riguarda le cariche elettive<sup>65</sup>.

A tale riforma è succeduta la modifica dell'art. 51 della Costituzione, con legge costituzionale n. 1/2003 che, nel testo novellato, impegna la Repubblica, intesa quindi nelle sue diverse istituzioni<sup>66</sup> (Comuni, Province, Città Metropolitane, Regioni e Stato), a promuovere azioni per la parità tra uomini e donne<sup>67</sup>, col fine di superare i divieti posti dalla Corte Costituzionale nel 1995, dando la possibilità, invece, di intervenire sulla composizione delle liste<sup>68</sup>. Nonostante sia stato sostenuto, con ragione, che già l'originaria versione dell'art. 51 Cost., letta in combinato disposto con l'art. 3 Cost.<sup>69</sup>, potesse

<sup>62</sup> Corte Cost., 12 settembre 1995, n. 422.

<sup>63</sup> L. CALIFANO, *Parità dei diritti e discriminazioni di genere*, cit., p. 67.

<sup>64</sup> In particolare, il riferimento è l'art. 117 comma 7 della Costituzione. Per una ricostruzione del dibattito intorno alle riforme costituzionali si veda G. MAESTRI, *Elezioni regionali e democrazia paritaria: una trama in tre atti (con prologo)*, in *Diritti regionali*, 3, 2017, pp. 390 ss.

<sup>65</sup> *Ibidem*.

<sup>66</sup> A. DEFFENU, *Il principio di pari opportunità di genere nelle istituzioni politiche*, Torino, Giappichelli, 2012, p. 46 ss.

<sup>67</sup> Sull'importanza della riforma si veda M. AINIS, *La riforma dell'art. 51 Cost. e i suoi riflessi nell'ordinamento*, in R. BIN, G. BRUNELLI, A. PUGGIOTTO, P. VERONESI (a cura di), *La parità dei sessi nella rappresentanza politica*, Torino, Giappichelli, 2003, p. 34.

<sup>68</sup> M. D'AMICO, *Una parità ambigua*, cit., p. 90.

<sup>69</sup> Cfr. M. G. RODOMONTE, *L'eguaglianza senza distinzioni di sesso in Italia. Evoluzioni di un principio a settant'anni dalla nascita della Costituzione*, Torino, Giappichelli, 2018, pp. 108, dove si propone una lettura per cui non sia possibile «individuare nei due commi dell'art. 3 Cost.

dare una copertura giuridica alle azioni positive del legislatore, tuttavia le difficoltà incontrate nel dare effettivamente seguito alla tensione dei due articoli citati, ha determinato la necessità di creare un *ombrello costituzionale* più ampio<sup>70</sup>.

In tale contesto, si inserì anche una nuova sentenza della Corte costituzionale, la n. 49/2003, la quale aveva ad oggetto la legge n. 21/2002 della Regione Valle d'Aosta. In tale decisione, i giudici mutano completamente il loro orientamento rispetto ad otto anni prima, dichiarando infondata la questione di legittimità costituzionale, dal momento che la legge regionale prevedeva esclusivamente che nelle liste elettorali fossero presenti entrambi i sessi, senza che questo implicasse vincoli di risultato o quote prestabilite<sup>71</sup>.

Inoltre, la Corte sottolinea come, alla luce delle modifiche costituzionali intervenute due anni prima<sup>72</sup>, le Regioni abbiano assunto un ruolo decisivo nel perseguimento di una rappresentanza di genere equilibrata<sup>73</sup>. In questo senso, va anche la decisione assunta con la sentenza n. 4/2010 in merito alla legge elettorale campana<sup>74</sup>, che prevedeva la doppia pre-

principi contrapponibili e distinti, ma che vede nel secondo comma l'indicazione da parte dei Costituenti di un nuovo modo di essere dell'eguaglianza formale, la modalità attraverso la quale realizzare l'eguaglianza per renderla effettiva».

<sup>70</sup> Cfr. G. BRUNELLI, *Un "ombrello" costituzionale per le azioni positive elettorali*, in *Quaderni Costituzionali*, 3, 2002, pp. 615-616.

<sup>71</sup> Sulla rilevanza della sentenza si veda *ex multis* L. CARLASSARE, *La parità di accesso delle donne alle cariche elettive nella sentenza n. 49: la fine di un equivoco*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 1, 2003, pp. 364-371; S. MABELLINI, *Equilibrio dei sessi e rappresentanza politica: un revirement della Corte*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 1, 2003, pp. 372; F. COVINO, *La natura prescrittiva del principio del riequilibrio dei sessi nella rappresentanza politica*, in *Rivista AIC*, 3, 2012, pp. 5 ss., e più recentemente la già citata M. D'AMICO, *Una parità ambigua*, cit., p. 89, che sottolinea come la Corte introduca «una differente valutazione fra misure costituzionalmente legittime, quelle incidenti soltanto sulla formazione delle liste e formulate in modo neutro (che potremmo definire "riserve di lista"), che espressamente qualifica come strumenti diversi dalle azioni positive, e misure più forti, quelle che garantiscano non solo una parità o un riequilibrio nei punti di partenza, bensì, propriamente, il risultato medesimo (azioni positive o quote in senso vero e proprio), che invece sarebbero lesive dei principi costituzionali».

<sup>72</sup> L. LORELLO, *Quote rosa e parità dei sessi: la storia di un lungo cammino*, in *Rivista AIC*, 2, 2017, p. 20; G. SULPIZI, *Donne e rappresentanza politica*, cit., p. 748.

<sup>73</sup> M. G. RODOMONTE, *L'eguaglianza senza distinzioni di sesso in Italia*, cit., p. 111.

<sup>74</sup> Il riferimento è alla legge regionale n. 4/2009. A commento della sentenza si può vedere *ex multis* G. FERRI, *Le pari opportunità tra donne e uomini nell'accesso alle cariche elettive e la «preferenza di genere» in Campania*, in *Le Regioni*, 4, 2010, pp. 902 ss.; M. CAIELLI, *La nuova legge*

ferenza di genere e il divieto di rappresentazione superiore ai 2/3 nella lista elettorale. La Corte, in questo caso, dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale richiamando, in combinato disposto, gli articoli 51 e 117 della Costituzione<sup>75</sup> e affermando come tali misure non ledano la possibilità di scegliere degli elettori, che anzi vedono soltanto aumentata la loro possibilità di scelta<sup>76</sup>.

Una volta di più, inoltre, si constata, in modo netto, come la semplice uguaglianza di diritto nell'accesso alle cariche elettive non può essere sufficiente per soddisfare lo spirito degli articoli 3, 51 e 117 della Costituzione, tanto che i giudici, affermano che: «preso atto della storica sotto-rappresentanza delle donne nelle assemblee elettive, non dovuta a preclusioni formali incidenti sui requisiti di eleggibilità, ma a fattori culturali, economici e sociali, i legislatori costituzionale e statutario indicano la via delle misure specifiche volte a dare effettività ad un principio di eguaglianza astrattamente sancito, ma non compiutamente realizzato nella prassi politica ed elettorale»<sup>77</sup>.

Com'è noto, la riforma del Titolo V, negli articoli 122 e 123 Cost., ha permesso che ogni Regione potesse dotarsi di una propria legislazione elettorale, dando luogo, tuttavia, ad una situazione particolarmente fra-

*elektorale della Regione Campania: a sostegno della costituzionalità delle norme di promozione della democrazia paritaria*, in *federalismi.it*, 17, 2009 e più recentemente V. FOGLIAME, *Il rendimento delle formule legislative regionali di riequilibrio della rappresentanza di genere. Incertezze, resistenze, ruolo dei partiti politici*, in *federalismi.it*, 14, 2019, p. 7, che sottolinea come dato che «la prima applicazione della nuova normativa elettorale in Campania ha fornito un significativo contributo in termini di riequilibrio della rappresentanza, registrando una percentuale di donne elette pari al doppio rispetto alle precedenti consultazioni, i meccanismi introdotti dal legislatore campano sono stati successivamente adottati dalla maggior parte delle Regioni ordinarie».

<sup>75</sup> M. G. RODOMONTE, *Leguaglianza senza distinzioni di sesso in Italia*, cit., p. 115.

<sup>76</sup> Sul punto si veda G. SORRENTI, *Un viaggio ai confini dell'eguaglianza*, in *Diritto&Questioni Pubbliche*, XX(1), 2020, pp. 168-169, che sottolinea come «per l'accesso agli organi elettivi e alle più elevate cariche istituzionali, il maggior limite è invece stato costituito dall'equivoco che ha indotto a ritenere che la richiesta di maggiore partecipazione alla sfera pubblica riflettesse un bisogno di appagare interessi distinti "di categoria", contraddicendo la natura universale e generale della nozione giuridica di rappresentanza politica. [...] Ma ulteriormente, sul piano propriamente teorico, la pretesa partecipativa non può correttamente dirsi poggiante sulla concezione della *mirror representation* – non essendo equiparabile la componente femminile della società ad un gruppo, una categoria o una lobby – bensì si fonda su un'istanza di compimento della pienezza del principio democratico, promuovendo la partecipazione alle assemblee elettive di metà (anzi più) del popolo sovrano».

<sup>77</sup> Punto 3.1 *Considerato in diritto*.

stagliata e differenziata tra i diversi territori, anche per quanto riguarda le politiche di genere. Infatti, laddove sono stati previsti strumenti di riequilibrio come le quote di lista o la doppia preferenza di genere, è interessante osservare come la percentuale di partecipazione femminile sia aumentata sensibilmente<sup>78</sup>.

Dati i risultati soddisfacenti, il legislatore è intervenuto con la legge n. 20/2016, con misure volte a garantire l'equilibrio nella rappresentanza tra donne e uomini nei consigli regionali<sup>79</sup>, prevedendo, in particolare che «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», anche se è stato giustamente notato come manchi la previsione circa la possibilità di introdurre sanzioni, in caso di mancata applicazione<sup>80</sup>.

Laddove si è deciso di perseguire l'indicazione del legislatore nazionale, si è notato un effettivo aumento della presenza femminile nei consigli regionali, seppure con importanti eccezioni<sup>81</sup>.

D'altra parte, alcune forme di resistenza al cambiamento hanno portato, recentemente, anche a momenti di conflitto tra le Regioni e il Governo. In particolare, è possibile fare riferimento al caso riguardante la Regione Puglia, la quale nel 2020 non aveva ancora previsto strumenti di parificazione in merito alla rappresentanza di genere<sup>82</sup>. Dato l'approssimarsi

<sup>78</sup> M. D'AMICO, *Una parità ambigua*, cit., p. 105.

<sup>79</sup> La legge ha modificato l'art. 4 della legge n. 165/2004, che disciplina l'accesso alle candidature per le elezioni dei consigli regionali.

<sup>80</sup> G. MAESTRI, *Elezioni regionali e democrazia paritaria*, cit., p. 434.

<sup>81</sup> M. D'AMICO, *Una parità ambigua*, cit., p. 106, che nota come «in Basilicata l'approvazione della nuova legge elettorale, contenente quote di lista e la doppia preferenza di genere, ha consentito l'ingresso in consiglio regionale di una sola donna». Inoltre, a seguito delle elezioni regionali lucane dell'aprile 2024, possiamo evidenziare come il miglioramento sia stato minimo, dato che le consigliere elette sono state solamente tre.

<sup>82</sup> Sul caso della Regione Puglia si veda S. BISSARO, *Parità di genere, autonomia regionale e potere sostitutivo del governo ex art. 120, secondo comma, cost.: alcune riflessioni a partire dal caso della Regione Puglia*, in *La Rivista del Gruppo di Pisa*, 1, 2021, pp. 44-73, L. TRUCCO, *Preferenza di genere e sostituzione legislativa della regione Puglia: quando il fine potrebbe già avere il mezzo*, in *Quaderni costituzionali*, 40(3), 2020, pp. 605-609.

delle elezioni, il settembre dello stesso anno, il Governo è intervenuto, tramite il decreto-legge n. 86/2020, esercitando il potere sostitutivo per cambiare la legge elettorale e permettere l'espressione della doppia preferenza ai cittadini pugliesi, superando l'inerzia del livello regionale. Dunque, nel corso degli ultimi dieci anni, è innegabile come il legislatore nazionale abbia cercato di creare, grazie anche al lavoro della Corte costituzionale, un ordinamento che in tutte le sue diverse diramazioni potesse efficacemente affrontare le disparità nell'accesso alle cariche elettive; oltre alle già citate sentenze e riforme, è significativo richiamare anche la legge n. 215/2012, relativa alle elezioni comunali<sup>83</sup>, nonché la legge n. 56/2014, per le elezioni di consigli metropolitani e provinciali<sup>84</sup>. Ciononostante, i dati sulla partecipazione delle donne alle istituzioni decentrate, per quanto migliorato, rimane limitato, quando non marginale, segnalando una difficoltà del sistema politico-istituzionale nella concreta attuazione nelle diverse competizioni elettorali.

Ad oggi, infatti, le consigliere regionali, in Italia, si attestano al 23,5%, in crescita rispetto al 15,4% registrato nel 2014<sup>85</sup>, ma cifra comunque minore se comparata alla presenza femminile in Parlamento italiano che si attesta, dopo le elezioni del 2022, intorno al 33% e a quello europeo

<sup>83</sup> Il legislatore, ponendosi in continuità con quanto affermato dalla legge elettorale campana, è intervenuto modificando il dlgs. 267/2000 all'art. 73 c. 1 affermando come «nelle liste dei candidati nessuno dei due sessi può essere rappresentato in misura superiore a due terzi, con arrotondamento all'unità superiore qualora il numero dei candidati del sesso meno rappresentato da comprendere nella lista contenga una cifra decimale inferiore a 50 centesimi», mentre il comma 3 è stato modificato sostituendo il secondo periodo con «ciascun elettore può altresì esprimere, nelle apposite righe stampate sotto il medesimo contrassegno, uno o due voti di preferenza, scrivendo il cognome di non più di due candidati compresi nella lista da lui votata. Nel caso di espressione di due preferenze, esse devono riguardare candidati di sesso diverso della stessa lista, pena l'annullamento della seconda preferenza».

<sup>84</sup> Al comma 137 della legge n. 56/2014 si dispone come «nelle giunte dei comuni con popolazione superiore ai 3000 abitanti, nessuno dei due sessi può essere rappresentato in misura inferiore al 40 per cento, con arrotondamento aritmetico». Inoltre, la legge Delrio prevede previsioni riguardanti la parità di genere anche in merito all'elezione di consigli provinciali e metropolitani, organi elettivi di secondo grado, riguardante il divieto di rappresentanza oltre il 60% di un sesso nelle liste elettorali.

<sup>85</sup> Cfr. OpenPolis, *La disparità di genere nelle regioni italiane*, 2023, consultabile al seguente link <https://www.openpolis.it/la-disparita-di-genere-nelle-regioni-italiane/> (ultima cons. 9 novembre 2023).

che dopo le recenti elezioni del 2024 registra una percentuale di donne del 38,75%<sup>86</sup>.

Situazione ancora peggiore per quanto riguarda le giunte regionali, nelle quali le donne superano di poco il 26% di presenza, addirittura in calo rispetto al 2015, quando il dato si attestava sopra il 34%<sup>87</sup>.

Se guardiamo ai vertici delle istituzioni regionali possiamo vedere come solo in due casi, Umbria e Sardegna, troviamo, al momento, una Presidente donna.

Allo stesso modo, la dimensione urbana mostra simili criticità, infatti se prendiamo in esame il numero donne che ricoprono la carica di sindaco, il dato si attesta al 16,6%, a seguito delle ultime elezioni amministrative del giugno 2024<sup>88</sup>.

I dati citati segnalano probabilmente i limiti delle previsioni normative, anche su un tema su cui si è intervenuto molto come quello della rappresentanza paritaria, sia a livello legislativo che giurisprudenziale. A tal riguardo, è stato giustamente sottolineato come le normative create per aumentare la parità di genere nelle assemblee regionali abbiano comunque visto forme di elusione da parte della classe politica locale<sup>89</sup>.

<sup>86</sup> Risulta, tuttavia, opportuno segnalare come, per la prima volta dal 1979, il dato della presenza femminile nel Parlamento Europeo risulta in calo rispetto all'elezioni precedenti. Sul punto, <https://www.euronews.com/my-europe/2024/07/12/percentage-of-women-in-the-european-parliament-has-fallen-for-the-first-time-in-45-years> (ult. cons. 23 luglio 2024).

<sup>87</sup> OpenPolis, *La disparità di genere nelle regioni italiane*, cit.

<sup>88</sup> Cfr. Il Sole 24 ore, *Comunali 2024: le donne sindaco sono solo il 16,6%. Gli under 40 appena il 12,6%*, 5 luglio 2024, consultabile al seguente link <https://www.ilsole24ore.com/art/comunali-2024-donne-sindaco-sono-solo-166percento-under-40-appena-126percento-AFuauBVC> (ultima cons. 23 luglio 2024).

<sup>89</sup> Sul punto si veda T. GROPPI, *Regioni e democrazia paritaria: "i primi saranno gli ultimi" (a venti anni dall'entrata in vigore nell'art. 117.7 Cost.)*, in *Istituzioni del Federalismo*, 1, 2021, p. 207 che mette in luce come sembrano «diffuse prassi finalizzate a marginalizzare le candidate, attraverso un sapiente uso dei ticket elettorali (si è parlato dei "furbetti" della doppia preferenza), che spiegano lo scarto tra candidate ed elette. In particolare, capita che un candidato uomo stipuli un patto con più candidate, in tal modo riducendo fortemente la loro probabilità di elezione. Altro aspetto da indagare sembra quello delle candidature plurime, in diverse circoscrizioni provinciali. Le candidature plurime sono ammesse (in alcuni casi con qualche limite) in tutte le Regioni: al riguardo, occorrerebbe verificare quante candidature plurime di donne, rispetto alle candidature plurime di uomini? Infatti, se una candidata risulta eletta in più di una circoscrizione provinciale, dovrà optare per una, e nelle altre circoscrizioni le subentrerà il primo dei non eletti, che non necessariamente è una donna, anzi».

Pertanto, è miope ed ingenuo ritenere che la disparità di genere in termini di rappresentanza attenga solo ad un tema di legislazione elettorale<sup>90</sup>, bensì anche gli organi democratici spesso riproducono «la logica ancora sostanzialmente maschilista che ne caratterizza i processi decisionali. Una condivisione maschile/femminile dei ruoli di responsabilità e potere assume ancora troppo spesso in Italia i toni dell'eccezionalità, della sfida, quando non addirittura della provocazione»<sup>91</sup>.

Dunque, in tale situazione l'ordinamento italiano dimostra una tensione verso la garanzia del principio di uguaglianza, così come sancito dalla prima parte dell'art. 3 della Costituzione, anche se, allo stesso tempo, non si può negare come il comma 2 dello stesso articolo, dedicato all'uguaglianza sostanziale e alla rimozione degli ostacoli, può ancora fornire numerosi spunti al legislatore<sup>92</sup>. In questo senso, il lodevole lavoro fatto dal legislatore per supportare le donne nell'accesso alle cariche elettive non riesce ancora a supplire alle mancanze e alle criticità che l'ordinamento ancora manifesta rispetto all'implementazione di numerose politiche in materia di uguaglianza tra uomini e donne.

In altre parole, la materia elettorale probabilmente si ferma davanti ad una realtà sociale ancora troppo indietro su tanti altri fronti: basti pensare che le riforme sociali portate avanti da Paesi all'avanguardia rispetto alla parità di genere, come ad esempio quelli Scandinavi, ha reso obsolete quote di genere, previste in precedenza<sup>93</sup>, in quanto non più necessarie a perseguire obiettivi di uguaglianza.

Pertanto, è necessario chiedersi quanto il modello istituzionale italiano, proiettato nella relazione tra centro e periferie e, più specificatamente, tra Stato e Regioni, aiuti o meno il contrasto alle disuguaglianze di genere, al di là della partecipazione democratica. In altre parole, oltre all'intervento del legislatore nazionale in merito alla rappresentanza femminile, che ha dato sicuramente i suoi frutti, si riesce davvero a creare un modello

<sup>90</sup> Cfr. E. A. IMPARATO, *La rappresentanza di genere tra sistemi elettorali, giurisprudenza costituzionale e modelli socio-culturali di "effettiva uguaglianza"*, in *Rivista AIC*, 2, 2018, p. 33.

<sup>91</sup> A. APOSTOLI, *La parità di genere nel campo "minato" della rappresentanza politica*, cit., p. 42.

<sup>92</sup> Cfr. G. SULLIPIZI, *La materia elettorale come laboratorio per la parità di genere: lente di ingrandimento della concezione antisubordinazione*, in *DirittiFondamentali.it*, 3, 2023, p. 253.

<sup>93</sup> E. A. IMPARATO, *La rappresentanza di genere tra sistemi elettorali*, cit., p. 35.

istituzionale che, nel suo complesso, affronti le problematiche di genere, nei diversi livelli territoriali?

#### 4.2. *La difficile implementazione delle politiche di contrasto alle disuguaglianze di genere nel caso italiano*

Alla domanda posta nel paragrafo precedente, ad oggi, sembra difficile rispondere affermativamente. Infatti, come mostrato dal Report della Commissione Europea denominato *Mapping the Glass Ceiling: the EU regions where women thrive and where they are held back. Monitoring EU regional gender equality with the female achievement and disadvantage indices*<sup>94</sup> del 2021, tutte le Regioni italiane si trovano nella situazione peggiore rispetto alla condizione delle donne, ovvero mostrando significative difficoltà di realizzazione per le donne e un'alta disuguaglianza tra uomini e donne. In questo modo, si segnala la necessità di un intervento pubblico che sia non solo attento allo sviluppo territoriale e alle dinamiche istituzionali tra centro e periferia, ma che sappia tenere in debita considerazione anche la questione di genere, al fine di ricercare una crescita economica che sappia essere inclusiva e promotrice dei diritti e delle possibilità delle donne<sup>95</sup>. Tuttavia, sul punto, il legislatore non sembra ancora pienamente consapevole di quanto sia necessario un maggiore coinvolgimento delle istituzioni decentrate per la buona riuscita del contrasto ai divari di genere.

<sup>94</sup> Commissione Europea, Directorate-General for Regional and Urban Policy, H. NORLÉN, E. PAPADIMITRIOU, L. DIJKSTRA, ET AL., *Mapping the glass ceiling – The EU regions where women thrive and where they are held back – Monitoring EU regional gender equality with the female achievement and disadvantage indices*, Publications Office of the European Union, 2021. Gli autori del report hanno creato due indicatori che misurano la parità di genere e i risultati delle donne nei diversi contesti territoriali, componendo così il *gender equality monitor*. Nello specifico, il primo indice misura il livello dei risultati femminili rispetto ai migliori dati regionali. Il secondo, invece, valuta lo svantaggio femminile, valutando le differenze regionali nel momento in cui le donne presentano risultati peggiori degli uomini. Il *gender equality monitor* raccoglie 33 temi che sono considerati rilevanti e li raggruppa in sette macro-argomenti: 1. Lavoro e denaro; 2. Conoscenza; 3. Tempo; 4. Potere; 5. Salute; 6. Sicurezza e fiducia; 7. Qualità della vita. La combinazione dei due indici sopra citati ha dato la possibilità di valutare i dati delle regioni europee, suddividendoli in quattro distinti gruppi a seconda dei risultati.

<sup>95</sup> *Ivi*, p. 24. I dati ci dicono che lo sviluppo economico è positivamente correlato con l'uguaglianza femminile, per cui ad una crescita del primo, migliorerà anche la seconda. Tuttavia, nel momento in cui le regioni raggiungono un livello di benessere elevato, tale correlazione diventa debole, ovvero da un certo punto in poi la crescita economica non si accompagna più ad una progressione in termini di uguaglianza di genere

Un chiaro esempio di quanto appena detto è riscontrabile negli investimenti previsti dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, nei quali l'implementazione diventa un fattore cruciale per agire in contrasto alle disuguaglianze di genere. Infatti, nel documento *Le disuguaglianze di genere in Italia e il potenziale contributo del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza per ridurle* del Ministero dell'Economia e delle Finanze (MEF)<sup>96</sup> si sottolinea come esistano importanti divari territoriali anche per quanto riguarda le disuguaglianze femminili. Si consideri, ad esempio, che per le donne residenti nel Mezzogiorno si registrano i dati più negativi in termini di partecipazione al mercato del lavoro rispetto alla media nazionale, con un divario più ampio anche nei confronti degli uomini<sup>97</sup>; allo stesso modo, importanti differenze sono visibili per quanto riguarda la presenza del servizio legato agli asili nido, per cui mentre alcune regioni del Centro-Nord hanno raggiunto il traguardo del 33% di copertura stabilito a livello europeo<sup>98</sup>, «tutte le regioni del Mezzogiorno hanno livelli di copertura inferiori, tra cui i più bassi sono registrati in Campania (9,4 per cento), Sicilia (10 per cento) e Calabria (11 per cento)»<sup>99</sup>.

Su quest'ultimo aspetto, il PNRR interviene in modo diretto attraverso lo stanziamento di 4,6 miliardi di risorse nella Missione 4, componente 1, investimento 1.1, con l'obiettivo di riequilibrare le profonde disparità che attraversano il Paese. Ciononostante, le difficoltà incontrate in sede di implementazione<sup>100</sup>, determinate, soprattutto, dalla reticenza dei Comuni a partecipare ai bandi, sono state superate solo grazie ad un percorso di accompagnamento della *task force* creata dal Ministero dell'Istruzione,

<sup>96</sup> Ministero dell'Economia e delle Finanze, *Le disuguaglianze di genere in Italia e il potenziale contributo del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza per ridurle*, 2021.

<sup>97</sup> *Ivi*, p. 11 che specifica come «nel 2020 il differenziale di genere, che a livello nazionale si è attestato a 6,7 punti percentuali, è relativamente contenuto in cinque regioni del Nord e in Toscana [...], variando in un range compreso tra 0,2 punti percentuali rilevato in Valle d'Aosta e 4,4 punti percentuali osservati in Lombardia, Toscana e Piemonte. All'estremo opposto si collocano le regioni del Mezzogiorno con valori compresi tra l'8,5 per cento del Molise e il 14,9 per cento della Campania».

<sup>98</sup> Conclusioni della Presidenza, Consiglio europeo del 15-16 marzo 2002, Barcellona.

<sup>99</sup> Ministero dell'Economia e delle Finanze, *Le disuguaglianze di genere*, cit., p. 16.

<sup>100</sup> Sulle difficoltà incontrate nell'implementazione della misura dedicata agli asili nido, sia consentito il riferimento a L. Pasqui, *La Next Generation nel PNRR: gli asili nido come investimento multidimensionale tra Governo e autonomie locali*, in *Italian Papers on Federalism*, 2, 2022.

la quale ha effettivamente permesso di coinvolgere diversi attori locali, permettendo di procedere nell'assegnazione dei progetti, in particolare nel Mezzogiorno e nelle aree interne, dove l'assenza di servizi per l'infanzia era più profondo.

Ciononostante, tali dinamiche sono sintomatiche di un problema più ampio che attiene in primo luogo alla redazione del PNRR e al suo collegamento con le politiche di genere<sup>101</sup>; infatti, nello stesso documento del Ministero citato poc'anzi, si afferma come «gli interventi mirati alle donne rappresentano circa l'1,6 per cento del totale (3,1 miliardi circa) e si concentrano nelle missioni 4 e 5; il 18,5 per cento (35,4 miliardi) riguarda misure che potrebbero avere riflessi positivi anche indiretti, nella riduzione dei divari a sfavore di donne; per la parte restante (77,9 per cento, pari a 153 miliardi) la possibilità di incidere per ridurre divari esistenti dipende molto dai dettagli dell'attuazione»<sup>102</sup>.

Allo stesso modo, alcuni dati hanno evidenziato come, grazie ai numerosi casi di esenzione rispetto alle quote di genere previsti dalle *Linee Guida* inerenti l'applicazione dell'art. 47 del d.l. n. 77/2021<sup>103</sup>, oggi contiamo il 96% degli appalti di gara senza misure premiali e il 68% senza la previsione di obblighi occupazionali a favore delle donne<sup>104</sup>. Queste misure erano state previste considerando che nei settori legati alla transizione ecologica o digitale, esiste ancora un significativo divario tra donne e uomini in termini di impiego. A questo proposito, i dati mettono in evidenza rilevanti disparità territoriali tra Regioni sia per

<sup>101</sup> Cfr. A. LORENZETTI, *PNRR e (dis)eguaglianza di genere: la grande illusione?*, in *La Magistratura*, 1(2), pp. 67-77; M. EVOLA, *La parità di genere nel Piano nazionale di ripresa e resilienza. Brevi considerazioni in chiave UE*, in *La Magistratura*, 1(2), pp. 95-100.

<sup>102</sup> Ministero dell'Economia e delle Finanze, *Le diseguaglianze di genere*, cit., p. 6.

<sup>103</sup> Le *Linee guida volte a favorire la pari opportunità di genere e generazionali, nonché l'inclusione lavorativa delle persone con disabilità nei contratti pubblici finanziati con le risorse del PNRR e del PNC* sono state adottate con DPCM, adottato dai Ministri per le pari opportunità e la famiglia e per le politiche giovanili e il servizio civile universale, di concerto con il Ministro delle infrastrutture e della mobilità sostenibili, con il Ministro del lavoro e delle politiche sociali e con il Ministro per le disabilità, il 7 dicembre 2021.

<sup>104</sup> Si rimanda, in particolare, a OpenPolis (<https://www.openpolis.it/cosa/pnrr/>) e Period ThinkTank (<https://www.thinktankperiod.org/wp-content/uploads/2023/05/DOCUMENTO-ANALISI-DATI-ANAC-PERIOD.pdf>).

quanto riguarda misure premiali sia per quanto riguarda gli obblighi occupazionali<sup>105</sup>.

Questo ci conduce ad una riflessione più ampia. L'attuazione del Piano, infatti, sta illuminando da una parte, le modalità di relazione tra governo nazionale ed enti decentrati (tanto le Regioni quanto i Comuni), mostrandone criticità (molte) e opportunità (poche), dall'altra, le difficoltà di attuazione delle politiche, anche in materia di parità di genere.

Proprio quest'ultimo aspetto sembra quello decisivo per rispondere alla domanda da cui è partito questo lavoro. Infatti, se quasi l'80% dell'implementazione delle misure pensate per contrastare le disuguaglianze di genere dipendono strettamente non solo dall'effettiva capacità di portare a conclusione i progetti, ma anche dalle modalità con cui si strutturano gli interventi pubblici, allora l'assetto che viene assunto dalle relazioni tra centro e periferie diventa decisivo per comprendere come uno Stato intenda affrontare le disparità di genere.

In altre parole, l'analisi delle competenze legislative e delle norme prodotte a livello nazionale e regionale non è sufficiente a descrivere il rapporto intercorrente tra forma di Stato e parità di genere. Infatti, se volessimo guardare al modello italiano, attraverso la lente dei temi presentati per gli Stati federali all'inizio di questo lavoro, possiamo notare come il nostro Paese incroci alcuni aspetti individuati precedentemente. *In primis*, si può sottolineare come il livello regionale sia stato spesso un attore che ha giocato un ruolo significativo, promuovendo forme di innovazione nel campo della parità: si pensi, infatti, che alcune Regioni italiane hanno adottato bilanci di genere, prima che il legislatore si muovesse in quella direzione<sup>106</sup>. Frequentemente poi, l'attività della dimensione regionale ha prodotto un impatto rilevante sul piano della

<sup>105</sup> Period ThinkTank ha creato una web app dedicata al monitoraggio di genere, consultabile al seguente link: [https://public.tableau.com/app/profile/period.thinktank/viz/webapp-attempt\\_newbase/Home](https://public.tableau.com/app/profile/period.thinktank/viz/webapp-attempt_newbase/Home)

<sup>106</sup> M. C. GUERRA, E. ROMANO, *Una riflessione sul bilancio di genere in Italia*, in *Politica economica*, 2, 2020, p. 186. Il bilancio di genere è uno strumento che permette di osservare come la composizione e distribuzione delle risorse può avere un diverso impatto a seconda del genere, contribuendo così alla riduzione dei divari. Sul punto, si veda il recente studio, che oltre ad un lavoro definitorio, approfondisce anche i possibili e diversi approcci al bilancio di genere: R. KHALIFA, S. SCARPARO, *Gender Responsive Budgeting: A tool for gender equality*, in *Critical Perspectives on Accounting*, 79, 2021.

legislazione nazionale o delle altre Regioni, come nei casi analizzati delle sentenze della Corte Costituzionali, riguardanti la Valle d'Aosta o la Campania.

In secondo luogo, permane una forte differenziazione a livello territoriale che, oltre ad ampliare i divari, crea conflitti e tensione tra il livello centrale e quello periferico, non solo sul piano della legislazione elettorale, come si è visto nel caso della Regione Puglia, ma anche in merito all'erogazione dei servizi pubblici e alla partecipazione al mercato del lavoro, come messo in luce dalle difficoltà dell'implementazione del PNRR.

In questo senso, sembra confermarsi quella tendenza alla relativizzazione del meccanismo delle competenze e soprattutto del principio di leale collaborazione, il quale «invece di consentire l'incontro delle volontà dello Stato e delle Regioni, mediando le reciproche posizioni, non ha fatto altro che sostanzialmente fare prevalere le istanze statali»<sup>107</sup>. In questo modo, tuttavia, si è persa la possibilità di mantenere aperto un canale politico-istituzionale<sup>108</sup> tra lo Stato e le Regioni per muoversi nella medesima direzione, anche su materie complesse e sfaccettate come la parità di genere.

Dunque, in base a queste prime considerazioni riguardanti il caso italiano, sembra ancora complesso affermare in modo definitivo quanto l'attuale assetto sia un ostacolo rispetto al miglioramento della condizione femminile. Tuttavia, ciò che emerge è una difficoltà del livello nazionale nel coordinare una risposta differenziata, ma orientata nella medesima direzione attraverso una sintonia di metodi e strumenti rispetto al tema delle disparità tra uomini e donne.

Ancora più nitidamente, risulta chiaro come permangano grandi difficoltà nel coinvolgere le donne a livello politico nelle istituzioni pubbliche decentrate, determinando inevitabilmente una minore sensibilità, rispetto ai temi del genere, delle amministrazioni pubbliche, solo parzialmente sanata dagli interventi del legislatore.

<sup>107</sup> M. BELLETTI, *Il regionalismo italiano tra tentativi di stabilizzazione e continue pulsioni riformiste*, in *Le Regioni*, 4, 2022, p. 644.

<sup>108</sup> *Ivi*, p. 645.

### 5. *Prime conclusioni e prospettive*

In conclusione si evidenziano alcuni temi emergenti dall'analisi sin qui svolta.

Il primo riguarda la rilevanza dell'architettura istituzionale nei rapporti tra governo nazionale ed enti decentrati, rispetto alle politiche di genere. Infatti, prendendo le mosse dagli studi portati avanti per l'analisi degli Stati federali, abbiamo osservato come la condizione femminile può essere più o meno avvantaggiata, a seconda della forma istituzionale adottata in un dato Paese, o dal tipo di problema che si è deciso di indagare. Tali riflessioni sono state considerate come significative anche per il contesto italiano, il quale, pur non caratterizzandosi per essere un modello federale, è caratterizzato da un impianto di *multilevel governance* particolarmente integrata, che si snoda dalla dimensione nazionale fino a quella locale.

Successivamente, si è cercato di tracciare considerazioni più precise riguardanti le relazioni tra Stato e Regioni. In particolare, dopo aver ripercorso alcune tappe del mutamento normativo in materia di legislazione elettorale, tanto a livello nazionale quanto decentrato, si è cercato di evidenziare come la mancanza di parità di genere nei consessi istituzionali, nonostante i numerosi interventi del legislatore e dei giudici della Corte Costituzionale, possa mettersi in relazione con la mancata sinergia tra i diversi livelli, come testimoniato anche dall'attuazione del PNRR, in cui è emerso un divario rilevante tra quanto scritto nel Piano dal legislatore nazionale e quanto effettivamente portato a termine, fino a questo momento, dagli attori istituzionali.

In relazione a quest'ultimo aspetto, la carente prospettiva di genere nell'attuazione del Piano può diventare decisiva per il fallimento di quest'ultimo nel contrastare in maniera decisa le disuguaglianze di genere e, soprattutto, risulta essere simbolo di una mancata sensibilità istituzionale, normativa e territoriale in materia di condizione femminile. Pertanto, il modello italiano si caratterizza per un decentramento amministrativo che, anche quando significativo, difficilmente sembra dare riscontri positivi in modo diffuso su tutto il territorio nazionale, evidenziandosi, invece, una situazione a macchia di leopardo in cui le Regioni del Mezzogiorno sembrano offrire sia meno servizi pubblici, come nel caso degli asili nido, sia minori possibilità di inserirsi nel mercato del lavoro o nelle assemblee elettive.

La mancanza di raccordi istituzionali stabili sembra così essere un problema molto rilevante, soprattutto se associato alla scarsa rilevanza assunta dalle disparità di genere nell'ambito locale. Infatti, in questo senso, lo spazio riservato e pensato per la dimensione di genere a livello territoriale sembra raramente preso in considerazione, nonostante ci siano numerosi studi che hanno già messo in luce le difficoltà delle donne tanto nei contesti urbani, quanto in quelli rurali<sup>109</sup>.

Dunque, ciò che sembra necessario è che l'impegno assunto dai vertici politici europei e nazionali cominci a coinvolgere più diffusamente i livelli regionali e locali, creando un ordinamento in cui le decisioni possano meglio calarsi nella dimensione territoriale, valorizzandola come funzionale e necessaria al contrasto delle disuguaglianze di genere.

In questo modo, le buone pratiche locali potrebbero muoversi in una direzione *bottom-up*, innescando dinamiche di mutuo apprendimento per tutta la *multilevel governance* nazionale (ma anche europea) creando, allo stesso tempo, una sensibilità istituzionale in grado di implementare più efficacemente le misure *top-down*, anche attraverso un maggiore coinvolgimento delle donne nelle assemblee elettive regionali.

Federal State, regional State and gender equality. Critical issues and perspectives of the feminine condition between political representation and territorial dimension.

Stato federale, Stato regionale e parità di genere. Criticità e prospettive della condizione femminile tra rappresentanza politica e dimensione territoriale

*Leonardo Pasqui*

Abstract: Il presente contributo analizza la relazione che intercorre tra la forma di Stato e le politiche di genere. In particolare, prendendo le mosse dagli studi portati avanti per i Paesi federali, si approfondisce la rilevanza di tali prospettive anche per il contesto europeo e nazionale. Nello specifico, l'articolo mette in luce l'importanza del contesto territoriale, come strumentale al contrasto delle disuguaglianze di genere, che

<sup>109</sup> Vedi *supra* note 20 e 21.

in tale ambito vivono e si alimentano. In questo senso, sia le normative in materia di legislazione elettorale sia l'intervento pubblico nei territori diventano due aspetti cruciali per comprendere quanto la parità di genere possa trovare spazio nei contesti regionali. Tale prospettiva verrà utilizzata per tracciare alcune prime considerazioni in merito al modello italiano, e a quanto quest'ultimo riesca efficacemente ad intervenire sui divari di genere.

**Abstract:** This contribution analyses the relationship between the form of State and gender policies. Building on the studies carried out for federal countries, the relevance of these perspectives for the European and national context is explored.

Specifically, the article highlights the importance of the territorial context, as instrumental in combating gender inequalities. In this sense, both electoral legislation and public intervention in the territories become two crucial aspects for understanding the extent to which gender equality can find space in regional contexts. This perspective will be used to draw some initial considerations on the Italian model and how effectively it succeeds in intervening on gender gaps.

**Parole chiave:** Stato regionale; Stato federale; genere; territorio; disuguaglianze.

**Keywords:** Regional State; Federal State; Gender; Territory; Inequalities.