

I “nodi” ancora irrisolti sulla rappresentanza di genere nell’attuale proposta di legge elettorale

Paolo Gambatesa* e Michael Bianchi**

Nel profondo e assai efficace film di Paola Cortellesi, *C’è ancora domani*, il voto alle donne viene rappresentato nella sua funzione cruciale nel momento genetico della Repubblica. Una conquista che, col senno dell’oggi, potremmo definire indefettibile per un ordinamento che stava per riscrivere le sue stesse norme fondamentali. Ma, a ottant’anni dalla celebre conquista dell’elettorato attivo, non si può non osservare come, sul versante dell’elettorato passivo, permangano invece ancora forti ritrosie nel prevedere efficaci strumenti per assicurare pari *chances* alle donne nell’accesso alla rappresentanza politica.

È questa un’idea che, purtroppo, non trova smentita con riferimento alla proposta di legge A.C. 2822¹, che il Parlamento ha approvato in prima lettura alla Camera dei deputati il 16 luglio 2026. La proposta mira a introdurre un sistema elettorale, battezzato dai media come “*Stabilicum*” o – più recentemente – “*Melonellum*”, che pare essere primariamente

¹ A.C. n. 2822, intitolato “Modifiche al testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 30 marzo 1957, n. 361, in materia di elezione della Camera dei deputati, e al testo unico di cui al decreto legislativo 20 dicembre 1993, n. 533, in materia di elezione del Senato della Repubblica”, di iniziativa dei deputati Bignami, Molinari, Barelli, Lupi, Urzì, Iezzi, Benigni, Alessandro Colucci, Battilocchio, Paolo Emilio Russo, presentato il 26 febbraio 2026.

Sugli aspetti più critici del primo testo base (in parte rimasti invariati anche nell’ultima versione), si vedano le posizioni raccolte in *Una nuova legge elettorale? Riflessioni di natura costituzionale. A partire dal Webinar promosso dal gruppo Costituzione e democrazia il 21 aprile 2026*, in *Giustiziainsieme.it*, 22 aprile 2026.

teso a garantire governabilità e stabilità². A tal fine (e in estrema sintesi), l'architettura delineata innesta su un impianto proporzionale un premio in seggi – pari a 70 alla Camera e 35 al Senato – da attribuire alla lista o alla coalizione che consegua la maggiore cifra elettorale e superi il 42% dei voti validi a livello nazionale in entrambi i rami del Parlamento. In caso di mancato raggiungimento di tale soglia, la ripartizione dei seggi avverrebbe con un metodo proporzionale puro³.

Per tali fini, coesistono due tipologie di liste: quelle dei collegi plurinominali (formalmente brevi, fino a 7 candidati/e) e le liste circoscrizionali presentate ai fini del premio, le/i cui candidate/i, in caso di attribuzione, vengono elette/i “in blocco” e in via prioritaria rispetto ai/alle candidati/e nei collegi plurinominali.

Sul versante della parità di genere, la proposta non introduce nessuna novità rispetto a ciò che prevede la l. n. 165/2017, il c.d. *Rosatellum*⁴.

² Per una dettagliata ricostruzione delle leggi elettorali italiane succedutesi nel tempo, si veda G. TARLI BARBIERI, *La legislazione elettorale nell'ordinamento italiano*, seconda edizione, Giuffrè, Milano, 2025.

³ Sugli aspetti critici, tanto di metodo quanto di merito, della proposta di legge in esame, si vedano M. D'AMICO, *Audizioni rese il 4 maggio 2026 e il 3 giugno 2026 innanzi alla Commissione I (Affari costituzionali, della Presidenza del Consiglio e interni) della Camera dei deputati, nell'ambito dell'esame delle proposte di legge A.C. nn. 157, 2236 e 2822, e del nuovo testo base A.C. 2822*, in corso di pubblicazione. Secondo l'Autrice, infatti, andrebbe stigmatizzato l'impianto metodologico, per via del quale si sceglie di riformare la legge elettorale a ridosso del termine della legislatura, senza che le regole vigenti abbiano potuto sedimentarsi. Indicazione, quest'ultima, che richiama il parere n. 190 del 2002 della Commissione di Venezia, recepito dall'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa, per il quale le modifiche ripetute e ravvicinate delle leggi elettorali costituiscono indice di un basso tasso di democraticità.

⁴ Cfr. Servizio Studi della Camera dei deputati, *Disposizioni in materia di elezioni della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica – A.C. 157, 2236, 2822 Nuovo Testo proposto come testo base – Volume I*, 29 maggio 2026.

Un tentativo di modificare l'assetto esistente veniva compiuto dall'emendamento Bignami (1.1077) attorno al quale era stato raggiunto un difficile accordo fra le diverse forze della maggioranza, che, però, al momento del voto (avvenuto con scrutinio segreto), si è mostrata alquanto divisa. La modifica in questione avrebbe reso le liste dei collegi plurinominali "semiaperte", poiché, oltre a barrare il simbolo della lista, l'elettore avrebbe potuto esprimere fino a tre preferenze (capolista escluso) purché riferite a candidate e candidati di genere diverso, pena l'annullamento delle preferenze successive alla prima espresse in violazione della regola. Inoltre, l'alternanza di genere per i candidati della medesima lista sarebbe stata imposta solo a partire dalla terza persona candidata. Col fine dichiarato di restituire centralità all'elettore dinanzi al ruolo attribuito dal testo base alle segreterie dei partiti, si sarebbero in realtà svincolati i capilista dal rispetto del tetto massimo del 60% per i candidati del genere sovrarappresentato e, al contempo, si sarebbe aperta la strada per assicurare i seggi più sicuri al capolista e al candidato a lui immediatamente seguente, potenzialmente del medesimo genere del primo.

Ne consegue che, svincolando da qualsiasi quota i capilista e "recuperando" blandamente l'alternanza di genere solo a partire dall'indicazione del terzo nominativo inserito in lista, l'emendamento avrebbe posto una disciplina peggiorativa rispetto a quella del *Rosatellum*. Una simile soluzione avrebbe comportato un'ulteriore riduzione della presenza delle donne in Parlamento, con evidente pregiudizio per il pluralismo di idee e di prospettive che deve caratterizzare l'organo della rappresentanza popolare.

Ma volgiamo ora l'attenzione sugli aspetti rimasti invariati dopo il voto alla Camera.

Sono rimaste ferme per i collegi plurinominali l'alternanza di genere e il tetto del 60% per il genere sovrarappresentato sul totale dei candidati e delle candidate capilista. Per le liste circoscrizionali destinate al premio, invece, si prevede una quota massima del 60% per il genere sovrarappresentato calcolata sul totale nazionale dei candidati presentati, ma non si impone l'obbligo di alternanza interna alle singole liste.⁵

Tali elementi portano a ritenere che, in concreto, sia alto il tasso di probabilità che le previsioni volte al riequilibrio di genere risultino inefficaci allo scopo prefissato.

Anzitutto, nei collegi plurinominali può accadere che, pur nel rispetto del tetto massimo per il genere sovrarappresentato e dell'alternanza di genere, i capilista uomini vengano destinati ai collegi "più sicuri" e i capilista donne ai collegi "più insicuri".

A questa considerazione, se ne aggiunge un'altra ancor più pregnante sulle pluricandidature. In particolare, il/la medesimo/a candidato/a può figurare in una sola lista circoscrizionale per il premio e, contemporaneamente, in un numero massimo di 5 liste di collegio plurinominali. Un partito può così presentare la stessa donna in più collegi proporzionali, soddisfacendo formalmente la proporzione imposta; una volta determinato il collegio in cui la candidata è proclamata eletta, in tutti gli altri – in forza dell'imposta alternanza – verrà eletto sempre un uomo.

⁵ In senso critico sull'assenza dell'alternanza di genere nelle liste circoscrizionali, si veda L. TRUCCO, *L'intricato riequilibrio di genere nel "Melonellum"* (versione estesa), in *Blog Le Costituzionaliste*, 4 luglio 2026, pp. 5-6, che sul punto sottolinea come, limitandosi al rispetto del rapporto 60-40 a livello nazionale, non si terrebbe in debita considerazione la distribuzione territoriale. Sussisterebbe, quindi, il rischio che nell'ambito dei listini premiali le donne possano essere candidate solo in alcune zone del territorio italiano e non in altre.

Questo assetto, quindi, rischia di rendere potenzialmente ineffettivo il riequilibrio fra generi, il cui rispetto viene integralmente delegato alla discrezionalità delle segreterie di partito. In questo modo, si dovrebbe confidare nel fatto che l'agire dei partiti sia ormai informato, per avvenuta trasformazione culturale, al principio delle pari opportunità. Tuttavia, come anche mostrava la composizione del Parlamento all'indomani delle ultime elezioni – per il 33% donne e per il 67% uomini – non può oggi dirsi che tale cammino sia del tutto compiuto.

A ogni modo, adottare rimedi efficaci non è semplice e per almeno due ordini di ragioni. Da un lato, v'è l'esigenza di bilanciare il dovere di promuovere la parità fra generi senza sacrificare eccessivamente il libero esercizio del diritto di voto ex art. 48 Cost. Dall'altro, poiché, secondo quanto chiarito dalla Corte costituzionale, è possibile intervenire per riequilibrare le *chances* e non anche per attribuire direttamente risultati, i partiti giocano inevitabilmente un ruolo centrale.

Sulla scorta del quadro sin qui delineato, nelle righe conclusive si cercherà di individuare due proposte emendative, la cui attuazione potrebbe portare a un effettivo riequilibrio di genere nella composizione dei due rami del Parlamento.

In primo luogo, si ritiene che la doppia preferenza di genere rappresenti lo strumento più efficace per incrementare concretamente le possibilità di elezione delle donne. Occorre tuttavia precisare che la soluzione qui auspicata non dovrebbe trovare applicazione in via subordinata e residuale, come sarebbe accaduto se fosse stato approvato il c.d. emendamento Bignami. Infatti, con quest'ultimo i seggi sarebbero stati assegnati in via prioritaria ai capilista bloccati e – per la lista o coalizione vincitrice del premio – anche ai candidati e alle candidate blindati nei listini premiali; conseguentemente, una cospicua

parte dei seggi sarebbe stata determinata dalle segreterie di partito e non già dalle preferenze espresse dagli elettori e dalle elettrici.

Si è dell'avviso che la doppia preferenza di genere "pura"⁶, a differenza delle misure che incidono esclusivamente sulla composizione delle liste, presenti il vantaggio di operare nel momento in cui il consenso degli elettori si traduce nell'assegnazione dei seggi e, pur non assicurando il risultato⁷, sia in grado di assicurare una più equilibrata distribuzione delle preferenze tra candidati di sesso diverso. La reintroduzione delle preferenze consentirebbe, inoltre, sia di rafforzare il legame tra rappresentanti e territorio sia di responsabilizzare maggiormente i partiti nella selezione delle candidature, limitando il ricorso a candidature meramente strumentali e valorizzando, invece, il radicamento e il consenso personale dei candidati. Si tratta, dunque, di un meccanismo che, senza comprimere la libertà di scelta dell'elettore, appare maggiormente in grado di dare concreta attuazione al principio delle pari opportunità nell'accesso alle cariche elettive.

In secondo luogo, l'introduzione della doppia preferenza di genere dovrebbe essere accompagnata da una sensibile riduzione delle pluricandidature, sia nei collegi proporzionali sia, soprattutto, con riferimento ai capilista. Come si è osservato, la possibilità di candidarsi in più collegi e di scegliere successivamente il seggio da conservare

⁶ Con l'aggettivo "pura", in particolare, si allude sia alla assenza di capilista bloccati sia dell'intero listino premiale blindato. In particolare, sulle criticità che potrebbero sorgere con riguardo al combinarsi di preferenze e listini premiali si condividono le preoccupazioni di L. TRUCCO, op. ult. cit., pp. 27-28.

⁷ Cfr. [Corte cost. sent. n. 4 del 2010](#), ove si legge che la previsione della c.d. preferenza di genere costituisce una «norma riequilibratrice volta ad ottenere, indirettamente ed eventualmente, il risultato di un'azione positiva». A commento, v. S. LEONE, *L'equilibrio di genere negli organi politici. Misure promozionali e principi costituzionali*, FrancoAngeli, Milano, 2013, p. 68 ss.

finisce spesso per incidere sull'effettività delle misure di riequilibrio di genere. Non sono rari, infatti, i casi in cui l'opzione esercitata dalla candidata determina il subentro di un uomo al posto di una donna inizialmente eletta, con una forte attenuazione degli effetti delle quote previste dalla legge. Limitare il ricorso alle pluricandidature contribuirebbe non solo a rendere più trasparente il procedimento di assegnazione dei seggi, ma anche a preservare l'efficacia delle misure volte a garantire un più equilibrato accesso delle donne alla rappresentanza parlamentare.

C'è ancora domani! si potrebbe osservare. L'iter della proposta approderà, infatti, nei prossimi giorni al Senato e non si può qui non ribadire che dall'art. 51, comma primo, Cost. discende, come la dottrina ha ribadito con nettezza⁸, un chiaro obbligo di adottare i provvedimenti, anche legislativi, strumentali a garantire pari opportunità; e per sottrarvisi non ci si può trincerare nemmeno dietro l'ampia discrezionalità riconosciuta al legislatore in materia elettorale⁹, poiché anche gli organi politici sono tenuti a conformarsi a tale principio.

Appare, infatti, significativo lo scarto esistente fra il dovere di promozione che la Costituzione qualifica come compito della Repubblica e l'assenza di interventi che promuovano le pari opportunità in sede di modifica del sistema elettorale.

L'auspicio, in definitiva, è che alla contingenza della riforma sia invece opposta l'elaborazione di misure strutturali che diano effettività al

⁸ Sul percorso di attuazione dell'art. 51, comma primo, Cost., come modificato dalla legge costituzionale n. 1/2003, si veda M. D'AMICO – B. LIBERALI, *Manuale di Diritto delle donne*, Giuffrè, Milano, 2025, p. 268 ss.

⁹ Sul punto si veda, da ultimo, la nota [Corte cost., sent. n. 35/2017](#).

riequilibrio, garantendo l'eguaglianza sostanziale attraverso un'effettiva parità di *chances* fra generi.

* Assegnista in Diritto costituzionale e pubblico, Università degli Studi di Milano

** Dottorando in Diritto costituzionale e pubblico, Università degli Studi di Milano