

Per un premio di maggioranza di genere

Gianmario Demuro*

1. Siamo arrivati alla fine del percorso parlamentare che ha visto l'approvazione della nuova legge elettorale, la sesta in trent'anni, che nelle intenzioni della maggioranza parlamentare che la ha fortemente voluta dovrebbe scongiurare il paventato pareggio tra le forze politiche che si presenteranno alle elezioni.

Il tema che intendo trattare provocatoriamente è quello del premio di maggioranza previsto dal cd *Stabilicum*.

Il premio di maggioranza è, probabilmente, lo strumento di stabilizzazione più a rischio di incostituzionalità nella lettura di buona parte dei costituzionalisti e il motivo è molto semplice; perché distorce la rappresentanza e viola il principio di eguaglianza del voto rischiando per un verso la iper-rappresentazione di una maggioranza nazionale, mentre il Senato è eletto su base regionale, e, per un altro verso, una iper-rappresentazione che non tiene in nessun conto né delle preferenze nei conforti dei singoli candidati né del principio di eguaglianza di genere.

La finalità di tutto questo sconvolgimento? Garantire maggioranze stabili in Parlamento perché si possano avere governi di legislatura. Finalità auspicabile in ogni sistema politico ma non certamente finalità immanente al testo costituzionale, o meglio certamente di "rilievo costituzionale" ma non principio costituzionale cogente. Il risultato maggioritario si poteva certamente raggiungere con altri sistemi elettorali; ad esempio, il cd. *Mattarellum* che garantiva la presenza territoriale attraverso i collegi uninominali e la relativa maggioranza di governo potenzialmente stabile.

Ma allora la prima domanda che dobbiamo porci rispetto allo "*Stabilicum*" è: può un premio di maggioranza così abnorme e incostituzionale perché al di sotto della soglia del 50 per cento realizzare uno scopo non espressamente previsto dalla costituzione? Possiamo, meglio, ritenere che i governi della prima repubblica fossero incostituzionali perché non sono riusciti a garantire la stabilità nel tempo con una media di un governo all'anno? Possiamo ritenere che la stabilità di governo sia un principio costituzionale inderogabile?

L'argomento della governabilità, che è sempre il risultato di più fattori dalla forma di governo alla legge elettorale-dalla società politica al sistema dei partiti, è certamente un argomento importante, ma si infrange facilmente nella nota relazione tra sistema elettorale e forma di governo, in cui la prima determina la misura del consenso della seconda. In argomento sono molto interessanti le considerazioni di A. Poggi, (*Riflessioni a valle del referendum costituzionale sulla giustizia*, in *Federalismi* 9-2026, pp.8-9) che ipotizza di «tornare a concepire la Costituzione non solo come un insieme di principi e di limiti e divieti, una cornice entro cui quasi tutto è teoricamente possibile e che serve unicamente ad individuare la linea ultima che separa il costituzionale dall'incostituzionale. Una Costituzione la cui attuazione/applicazione da parte degli organi investiti di legittimazione democratica è considerata solo un "valore tendenziale", diventa un testo influente rispetto ai rapporti tra organi costituzionali. Al contrario, occorre che la Costituzione sia considerata come "testo" comune di principi e "regole" che guidano e sostengono la comunità civile e politica e la vita delle istituzioni pubbliche e private. Costituzione come criterio e misura del diritto futuro, pretesa di vincolare positivamente lo Stato e il diritto, poiché le prassi decisionali autosufficienti e autogiustificantesi sono sempre in qualche misura arbitrarie».

In questa prospettiva appare del tutto arbitrario scegliere la soglia che fa scattare il premio di maggioranza senza violare il principio di eguaglianza del voto in quanto la maggioranza che ne deriva non è maggioranza nel paese.

Non viviamo infatti in un mondo paritario a somma zero, come sottolineato nell'ultimo libro di J. Stiglitz, (*La strada per la libertà*, Einaudi, 2024 p. 119) laddove sostiene la tesi che per superare la disuguaglianza occorra intervenire con la regolazione finalizzata a far decrescere il tasso di disuguaglianza perché i paesi ad alto tasso di diseguali sono paesi, oltre che ingiusti, peggiori dal punto di vista della efficienza economica.

Basti citare il fatto che l'Italia è all'ottantatreesimo posto su 145 nella misurazione del *The Global Gender Gap Index 2026*.

Sono le istituzioni che devono potere definire delle opportunità prima che si possa farne un'esperienza. Da un punto di vista pre-distributivo le istituzioni contano e se *tagliano* sulla parità di genere hanno una intenzione chiara, non favorirla. Stiglitz dimostra che la regolazione è un elemento chiave per l'emancipazione in materia di diritti civili e le riforme

danno una direzione anche al benessere sociale. Le riforme italiane degli anni 70 sulla parità parentale non sono certamente oggetto di discussione oggi mentre la parità di genere nella rappresentanza politica lo è ancora e si tratta di trasformare la realtà in *enforceable rights*.

Come dimostra la seguente tabella tratta da *Global Gender Gap Index 2026*¹ la rappresentanza di genere è andata evolvendo nel tempo:

«Representation trends in parliaments. Those who exercise political leadership in legislative spaces steward the expansion of economic entitlements over time. Women's equal representation in parliament can be appreciated as both an outcome of political and economic empowerment as well as a vehicle to expand it.

Understanding how this category has evolved over time, particularly with regards to gender parity, offers insights into one of the most resilient dimensions of the index.

Over time, the Global Gender Gap report has tracked the share of women in parliament within its Political Empowerment subindex. The metric has proved to be not only stable, but one of enduring gains: since 2006, gender parity in parliament has increased +13.6 percentage points without registering overturning reversals, reflecting a continued and absolute aggregate increase in the share of women holding legislative seats globally.

Across the index sample, nearly all economies show progressively rising numbers for women's participation in parliamentary chambers, showing the incremental and persisting nature of parity gains in this domain. Between 1945 and the early 1970s, women occupied on average less than 5% of parliamentary seats. The line progressed upward over the next two decades, finally crossing the 10% threshold in 1997. This period was marked by the United Nation's Decade for Women (1976–1985), and by the adoption of the Beijing Declaration and Platform for Action in 1985, which introduced a global roadmap for gender equality. In the last 30 years, the rate of change further accelerated. Since then, legislated gender quotas have been introduced and adopted across 82 of the 97 of the economies tracked. An analysis of election intervals between 1945 to 2018 across the constant set of 97 economies tracked by the index¹⁶ revealed that women's representation in parliament has increased on a mostly consecutive basis. Over half of election intervals rendered positive changes in parliamentary seats held by women, with average consecutive increase

¹ Cfr. https://reports.weforum.org/docs/WEF_GGGR_Report_2026.pdf, p. 65.

of +1.3 percentage points. Moreover, changes were increasingly significant in the decade following 1995, with annual increases averaging +0.7 percentage points until 2005 and +0.5 percentage points in the decade after, between 2005–2015. Jumps in female representation became also more frequent in these decades».

2. Anche un solo seggio in più determinato da una finzione matematica si pone in contrasto evidente con il principio di “una testa un voto”. Qual è infatti la soglia compatibile con il principio di eguaglianza? la soglia minima, quella ipotizzata dalla Corte costituzionale nella [sentenza 1 del 2014](#) o una soglia di coalizione?

Certamente si concorda con chi afferma un ruolo centrale delle corti nella definizione delle politiche di genere in qualità di «custodi e, al tempo stesso, artefici delle categorie di sesso e genere che le Corti sono chiamate a svolgere: un ruolo che investe direttamente la dignità e la pari dignità sociale (ai sensi dell’art. 3, primo comma, Cost.) dei soggetti di volta in volta inclusi (o esclusi) da tali categorie, e che non può pertanto prescindere da un sindacato di ragionevolezza rigoroso, capace di verificare la coerenza interna delle scelte definitorie operate e la loro effettiva idoneità a contemperare le diverse istanze di eguaglianza in gioco» (A. Bertini, *Definire le donne, ridefinire i diritti. Riflessioni sul rapporto tra sesso, genere e categorie giuridiche a partire dal caso For Women Scotland, Consulta OnLine*, fascicolo n. 2/2026, 28 luglio 2026).

Proviamo invece a cambiare paradigma, a rovesciare l’idea di fondo, una maggioranza che ha quasi raggiunto la maggioranza, per ipotizzare che l’unica ragione che potrebbe, realmente, giustificare un premio ragionevolmente disproporzionato non è la stabilità di governo ma la realizzazione del principio della parità di genere perché la diseguaglianza di fatto della rappresentanza femminile è una esigenza che ha segnato, e segna ancora, il lunghissimo cammino delle donne per la rappresentanza parlamentare come magistralmente raccontato M. Avagliano-M. Palmieri, *Voto alle donne!. La storia di una battaglia dalle suffragette alla costituente*, Einaudi 2026 e icasticamente rappresentato dal musicologo Slominsky, *Invettive musicali*, Adelphi, 2025, il quale, nel richiamare un editoriale dello Harper's Magazine del novembre 1853 si servì della musica per sostenere tesi contro le suffragette: «Questo socialismo femminile senza vergogna sfida sia gli Apostoli che i Profeti. Nulla potrebbe essere più contrario alle Scritture che lasciar votare le donne. Invece di quello strumento squisitamente armonizzato che deriva dal giusto temperamento delle

relazioni tra i sessi, renderebbe la vita umana un monocordo scordato, se non, alla fine, un caos di dissonanze aspre e selvagge».

L'attuazione del principio della parità di genere nella legge elettorale di cui discutiamo rappresenta un netto arretramento rispetto a quanto conquistato finora e non dà attuazione all'articolo 51 della costituzione che, in maniera sintetica, rappresenta invece una conquista costituzionale evolutiva anche rispetto al testo precedente. Il nuovo testo rappresenta un atto di esercizio di un nuovo patto costituzionale per portare più donne in parlamento, non una facoltà ma un dovere costituzionale. Come scritto in modo chiaro da Maria Grazia Rodomonte, *La "rappresentanza di genere" in Italia*, in *Scritti in onore di Fulco Lanchester*, Vol. II, 2022, p. 1080, che sostiene una lettura evolutiva del testo in questione e chiarisce che «Il bene da tutelare è infatti rappresentato dal riconoscimento di eguali punti partenza per l'uomo e per la donna nella vita pubblica...evidente allora come l'orizzonte teorico di riferimento non possa rimanere ancorato alla sola eguaglianza formale ...ma, al fine di realizzare quanto l'art. 51 Cost si propone, appare inevitabile, e per ciò stesso implicitamente presente nello stesso obiettivo posto dal Costituente, che sia necessario rimuovere tutto ciò che ostacola tale accesso paritario».

Se così non fosse avremmo in vigore una costituzione muta, una costituzione inutile. Occorre, infatti agire sui *fallimenti del mercato elettorale* per la rappresentanza di genere e naturalmente a questa ipotesi di lavoro possono essere presentate delle obiezioni.

La prima potrebbe portare a ritenere che sia una forzatura perché si premia con la maggioranza dei seggi una mancata espressione del voto nell'urna. Si può rispondere a questa obiezione argomentando sul fatto che il riequilibrio è un punto di arrivo di una concezione che è iniziata 200 anni fa quando era considerato normale non ammettere il suffragio femminile.

La seconda risposta all'obiezione è relativa all'uso di una fonte normativa premiale che deve essere fondata sul principio di ragionevolezza. Premi e incentivi hanno sempre a che fare con un obiettivo di riequilibrio della diseguaglianza.

Se così non fosse dovremmo considerare il premio di maggioranza in contrasto con l'art. 48.

La formulazione del listino bloccato premiale per chi raggiunga il 42 per cento dei voti con 70 deputati e 35 senatori non rispetta la parità di genere.

Scrivo in proposito Matteo Marcelli su *Avvenire* del 09 agosto 2026: «I candidati inseriti nella lista per il premio di maggioranza; dunque, anche le donne necessarie a rispettare la quota del 40 per cento, dovranno essere candidati obbligatoriamente anche in almeno un listino proporzionale come capolista. Che significa? Che molte candidate dei partiti minori, pur comparando nel listone in virtù del 60-40, potrebbero avere comunque poche possibilità di essere elette nei collegi se saranno piazzate in posti considerati “sicuri perdenti”. Il rischio, insomma, è che il 40 per cento di candidature femminili garantito sulla carta dalla lista per il premio di maggioranza non si traduca assolutamente nella stessa percentuale di seggi effettivamente conquistati dalle donne».

In sintesi, il cd premio di governabilità distorce la rappresentanza ma non raggiunge il riequilibrio della parità di genere: l'unico motivo costituzionalmente accettabile per modificare il *Calculus of consent* è riequilibrare il principio di maggioranza con una eguale rappresentanza femminile o un premio di maggioranza per coalizioni che promuovono la parità di genere inserendo donne in posizione eleggibile. Un premio costruito in questo modo potrebbe riportare ad una più coerente rappresentazione della realtà politica italiana, far mancare la presenza femminile in parlamento potrebbe ancor più incentivare l'astensionismo ormai vicino alla soglia di altissima criticità sotto il 50 per cento degli aventi diritto al voto. Potrebbe inoltre riportare la legge elettorale ad essere attuativa della costituzione, condizione della realizzazione della democrazia costituzionale.

* Professore ordinario di Diritto costituzionale presso l'Università degli studi di Cagliari.