

Pari opportunità: un problema non risolto nella legge elettorale appena approvata

M. Cristina Grisolia*

Tra le molte questioni sollevate dalla legge elettorale appena approvata, la questione dei meccanismi relativi alla rappresentanza dei due generi è fra quelle che più crea dubbi e perplessità.

Un problema - va subito sottolineato - che non si risolve unicamente in una esigenza, diciamo così di "genere" (corporativa?) per una maggiore presenza delle donne nelle Assemblee legislative.

Esso tocca invece uno dei profili più qualificanti ogni moderna democrazia rappresentativa. La quale, attraverso il perseguimento dell'uguaglianza dei punti di partenza, non può che caratterizzarsi come una democrazia che sia effettivamente paritaria.

Le norme in questione sono state oggetto di un iter legislativo assai travagliato, correlato in parte alla questione legata all'introduzione delle preferenze, non previste nel progetto iniziale.

Nel testo approvato alla Camera, (dopo la clamorosa bocciatura dell'emendamento presentato da un esponente della maggioranza per l'introduzione - ad eccezione dei capilista - delle preferenze nei collegi plurinominali), si prevedeva che nei collegi plurinominali e circoscrizionali/regionali (per l'attribuzione del premio di maggioranza) operasse un vincolo di rappresentanza di genere secondo la regola del 60/40%.

Per le liste nei collegi plurinominali, poi, il limite del 60% per il sesso sovra rappresentato veniva applicato anche ai candidati capolista, con l'obbligo di alternanza di genere nell'ordine di presentazione dei rispettivi candidati a partire dal secondo nominativo.

Per le liste legate al meccanismo premiale tale limite era calcolato sul totale nazionale dei candidati, senza nessun obbligo di alternanza interna.

Rintrodotte le preferenze durante l'esame della proposta al Senato - sempre con l'esclusione dei capilista - il testo definitivamente approvato vedeva scomparire, per le liste dei collegi plurinominali, il vincolo della percentuale di genere per i capolista, che rimanevano bloccati. Per gli altri nominativi, presentati in ordine alternato compreso il capolista, si potevano esprimere fino a tre preferenze, con l'obbligo di indicare candidati di entrambi i generi.

Era confermato, poi, il limite del 60% per le liste circoscrizionali/regionali senza l'obbligo di presentazione dei candidati secondo un ordine di alternanza di genere.

In questa forma il testo è stato, infine, approvato in via definitiva in seconda lettura alla Camera, divenendo la l. n. 180 del 2026.

Il risultato finale, dopo un tanto lungo e complesso esame, appare davvero *minimale*, caratterizzato, come è, da una serie di disposizioni non certo in grado di garantire con una qualche effettività una migliore rappresentanza paritaria all'interno delle due Camere.

Ed anzi, alla fine, esso finisce per offrire minori garanzie di quelle a suo tempo previste dalla legge del 2017. La quale, all'interno di un meccanismo misto sia maggioritario che proporzionale, prevedeva un limite del 60% sia per i collegi uninominali che plurinominali compresi i capolista, con l'obbligo dell'alternanza di genere nella presentazione dei candidati.

Vedremo se le nuove disposizioni, se impugnate di fronte alla Corte costituzionale, supereranno il limite della ragionevolezza e quale sarà il giudizio del giudice costituzionale.

Una cosa è però certa.

Comunque vadano le cose, se per un momento volgiamo lo sguardo al passato, misurando questo risultato con le tappe che hanno caratterizzato il lungo e travagliato cammino per la introduzione della rappresentanza di genere nel sistema elettorale, il giudizio non può che essere ancora più deludente. Segnato, come è, da un risultato non certo in grado di premiare i molti ostacoli che si sono dovuti superare e l'impegno profuso in questi anni per un maggiore equilibrio dei due sessi nella rappresentanza politica.

Non vi è dubbio, infatti, che Il percorso compiuto per una rappresentanza paritaria sia stato forse il più impervio rispetto a quelli che hanno caratterizzato i processi paritari in altri settori.

In breve i passaggi principali di questo cammino.

Le “quote rosa” compaiono per la prima volta con le riforme elettorali, sia locali che nazionali, approvate nella prima metà degli anni novanta dello scorso secolo, sulla scia del referendum per la modifica del nostro sistema elettorale in senso maggioritario.

Due, e fra loro diverse, le ipotesi allora previste.

La prima (quella a livello locale) più neutra e meno incisiva, compariva - con formule pressoché analoghe - nelle leggi elettorali riguardanti il rinnovo dei consigli comunali, provinciali e regionali (v. ll. n.81/93 e n. 43/95). Essa prevedeva che nelle liste dei candidati nessuno dei due sessi potesse essere rappresentato in misura superiore ad una quota (due terzi), che veniva predeterminata in ciascuna delle leggi in questione.

La seconda, ben più netta, era prevista nella legge relativa alle elezioni per la Camera dei deputati.

Essa prevedeva che le liste presentate ai fini dell’attribuzione dei seggi nella quota proporzionale comprendessero «candidati e candidate in ordine alternato» (art.4, comma 2, ultimo periodo, l. n. 277/93). Tale previsione, infatti, a differenze della prima, combinata con il metodo della lista bloccata, appariva in qualche modo idonea ad assicurare un qualche risultato elettorale a favore delle candidate di sesso femminile, collocate in posizione paritaria con gli altri candidati.

E, tuttavia, nonostante tali importanti novità, non si può dire che esse abbiano avuto buona sorte.

A poco tempo di distanza dall’entrata in vigore di queste leggi, la Corte costituzionale, con una sentenza rimasta famosa per la sua estrema rigidità (la [sentenza n. 422 del 1995](#)),

bocciò ambedue le ipotesi in quanto – sostenne il giudice costituzionale – in contrasto sia con l'art.3 che con l'art.51 della Costituzione.

Essa mise infatti in evidenza come le disposizioni costituzionali, rigorosamente impostate sull'assoluta indifferenza dei due sessi quale requisito di eleggibilità, si ponevano in contrasto con qualsiasi intervento che venisse a scalfire la perentorietà di tale preclusione; sia pure esso riferito non alla «eleggibilità», ma ai soli requisiti della «candidabilità». Considerata, comunque, quest'ultima quale «condizione pregiudiziale e necessaria» per la elezione.

Da ciò la dichiarata contrarietà a Costituzione di ogni tipo di «quota» e la sua incompatibilità con le finalità indicate al secondo comma dell'art. 3, in quanto - come ancora volle sottolineare il giudice costituzionale - non rivolta a «rimuovere ostacoli che (impedivano) alle donne di raggiungere determinati risultati, bensì ad attribuire loro direttamente quei medesimi risultati».

Per abbattere questo ostacolo è stato necessario un massiccio intervento del legislatore costituzionale che con ben tre leggi è intervenuto in materia e, sia pure con formulazioni tra loro diverse, ha imposto al legislatore – locale e nazionale – l'obbligo di promuovere azioni volte al riequilibrio della rappresentanza.

Per prima, è intervenuta la l. cost. n. 2 del 2001 (modificativa degli statuti speciali), con la quale veniva attribuito al legislatore regionale il compito di adottare misure idonee a «promuovere condizioni di parità per l'accesso alle consultazioni elettorali» al fine di «conseguire l'equilibrio della rappresentanza dei sessi».

È sopraggiunta, poi, la legge costituzionale n. 3/2001 che ha esteso tale onere anche alle regioni ordinarie alle quali si demandava il compito di «promuovere la parità di accesso tra donne e uomini alle cariche elettive».

Infine, è stata approvata la l. cost. n. 1 del 2003, la quale ha aggiunto al primo comma dell'art. 51 Cost. l'esplicito riferimento alla necessità di «promuovere con appositi provvedimenti le pari opportunità fra donne e uomini» per l'accesso agli uffici pubblici alle cariche elettive.

Se a seguito di tali mutamenti è anche cambiato il giudizio della Corte (v. [sentenza n. 49 del 2003](#)) che, di nuovo investita del problema avallò in qualche modo il “sistema delle quote” (legittimando l’introduzione di misure a carattere “antidiscriminatorio” che, senza offrire opportunità o vantaggi a favore dell’uno o dell’altro sesso, permettessero di riequilibrare i meccanismi della rappresentanza politica); se a seguito di tali mutamenti - dicevamo - è anche cambiato il giudizio della Corte, il fortunato connubio che si era venuto a realizzare tra il giudice costituzionale e il Parlamento, non ha poi prodotto i frutti sperati.

In realtà, all’indomani di quella pronuncia, sembrò invece che, in osservanza dei principi appena dettati dal giudice costituzionale, si riattivasse il cammino appena interrotto.

Le Camere approvavano, infatti, la l. n. 90 del 2004 in materia di elezioni del Parlamento europeo. La quale, sullo sfondo di un sistema proporzionale puro, reintroduceva, per le liste circoscrizionali, una quota massima di candidati appartenenti al sesso sopra rappresentato (2/3), oltre a prevedere, a garanzia del rispetto della riserva sancita da queste disposizioni, sanzioni pecuniarie a carico dei movimenti e dei partiti che non avessero osservato la percentuale prevista. Addirittura si decretava l’inammissibilità delle liste circoscrizionali, composte da più di un candidato, che non contemplassero la presenza di entrambi i sessi (art. 3, comma 1 e 2).

Dopo quella legge, tuttavia, la nuova legge elettorale per l’elezione di Camera e Senato (l. n. 270 del 2005) non solo ometteva inaspettatamente ogni riferimento a meccanismi che garantissero un qualche equilibrio nella rappresentanza dei due generi, ma altrettanto inaspettatamente tale lacuna apparve più che il frutto di una qualche pur ingiustificata distrazione, quale espressione di una esplicita volontà in senso contrario.

Forte fu infatti l’opposizione al tentativo portato avanti dall’allora ministra delle pari opportunità, Stefania Prestigiacomo, di aggiungere un emendamento che mirava ad introdurre nelle liste elettorali l’obbligatoria presenza di ambedue i sessi nella misura minima di almeno un quarto.

Tale emendamento non solo non passò, ma fu addirittura clamorosamente respinto con un voto *bipartisan*, che registrò un’ampia convergenza delle forze politiche ad impedire l’introduzione di tale previsione.

Né toccò miglior destino al progetto che, ancora pendente l'*iter* di formazione della legge, fu presentato dal Governo, su iniziativa della stessa ministra per recuperare l'emendamento appena respinto, trasferendone i contenuti in un autonomo testo legislativo.

Il progetto, infatti, si distinse per una tutt'altro che rapida approvazione e, alla fine, a motivo della conclusione prematura della legislatura, non riuscì neppure a concludere il suo *iter*.

Si rinviava così a tempi incerti e futuri l'introduzione di provvedimenti che, resi ormai necessari dai nuovi parametri costituzionali, rimanevano ancora inspiegabilmente assenti nella disciplina delle più importanti competizioni elettorali.

Ci vorranno dieci anni prima che il problema venisse nuovamente affrontato.

Diverso ormai il contesto sociale e sicuramente più condivisa la questione fra le forze politiche.

È un fatto che le leggi successive (la l. n. 52 del 2015 e la L. n.165 del 2017) prevedero alla fine disposizioni tali da poter produrre immediati effetti sui meccanismi della rappresentanza.

La prima (come sappiamo, mai applicata) prevedeva, su un sistema proporzionale con premio di maggioranza, importanti novità: nelle liste circoscrizionali nessun sesso poteva essere rappresentato in misura superiore al 50%; i candidati di ciascuna lista dovevano essere presentati in ordine alternato; i capilista dello stesso sesso non potevano essere più del 60% del totale in ogni circoscrizione; l'elettore, che poteva esprimere fino a due preferenze, aveva l'obbligo di indicare candidati di sesso diverso pena l'annullamento della seconda preferenza.

La legge, come già detto, non entrò in vigore, trascinata dall'esito negativo del referendum costituzionale del 2016. Quella successiva, tuttavia (la legge vigente prima dell'attuale riforma), ripeteva tali innovazioni e, sulla base di un sistema misto (in parte maggioritario e in parte proporzionale), riproponeva molti dei suoi meccanismi: una soglia massima del 60%

del sesso sovra rappresentato per la parte uninominale; l'alternanza dei generi nelle liste bloccate, la definizione di una soglia massima (60%) per i capolista.

Risultato. Le elezioni politiche del 2018 registrarono un forte incremento nella rappresentanza femminile in ciascuna Camera: 225 le elette alla Camera, 109 le elette al Senato, con una percentuale del 35%. Percentuale poi lievemente diminuita nelle elezioni del 2022 anche a seguito dell'avvenuta diminuzione del numero dei parlamentari.

A fronte di tutto ciò, molte non potevano che essere le aspettative che circondavano la nuova legge e altrettanto grande è stata, poi, la delusione dopo la sua approvazione.

Come ha ben sottolineato chi ha analizzato nel dettaglio le nuove disposizioni (v. su questo Blog i commenti di Lara Trucco e di Paolo Gambatesa e Michael Bianchi) esse non saranno certo in grado non dico di migliorare, ma neppure di mantenere le percentuali raggiunte.

Scomparso il vincolo della percentuale di genere per i capolista (che lascia, diciamo così, alla buona volontà delle forze politiche la ricerca di un ragionevole equilibrio tra i due sessi), rimane la sola *chances* dei voti di preferenza, che obbligatoriamente impegnano gli elettori ad indicare candidati di sesso diverso.

Va da sé, dicevo, che ogni scelta per i capolista è lasciata alle forze politiche, doppiamente libere sia di candidare un numero non predeterminato di donne o uomini, sia, in ogni caso, di destinare o meno entrambi in quelli che appaiono i collegi più sicuri.

E, d'altra parte, considerato che solo i partiti maggiori potranno contare sulla possibilità di eleggere nei singoli collegi più candidati oltre i capolista, ogni scelta compiuta dagli elettori avrà una assai ridotta effettività.

Parimenti incerto il discorso sulle liste premiali, in cui esiste un limite del 60% sul totale nazionale dei candidati, ma senza l'obbligo dell'alternanza di genere nelle singole liste circoscrizionali/regionali. Con la conseguenza che, pur nel rispetto delle percentuali previste, si potranno distribuire le candidature in modo non equilibrato nei singoli territori.

Risultato. Siamo di fronte ad una riforma che, invertendo inopinatamente il “verso” che, dopo tante difficoltà, sembrava ormai caratterizzare le scelte sulla rappresentanza di genere, ci porta improvvisamente indietro, imponendoci di riprendere un cammino che sembrava ormai meno lontano dalla meta finale.

*Già Professoressa ordinaria di Diritto costituzionale presso l'Università degli studi di Firenze.