

**Convegno *Per una legge elettorale paritaria.***  
***Le proposte delle associazioni delle donne a confronto***  
***con donne e uomini del mondo accademico***

Mercoledì 5 giugno 2013, Roma - Sala delle Colonne - Camera dei deputati, Via Poli 19

*Prof.ssa Marilisa D'Amico*  
*Ordinario di Diritto costituzionale*  
*Università degli Studi di Milano*

1. Il percorso di revisione del sistema di elezione (anche in considerazione della questione di legittimità costituzionale pendente sulla legge n. 270 del 2005); 2. Le riforme possibili; 3. La questione della rappresentanza politica di genere: i principi desumibili dalla giurisprudenza costituzionale; 4. Quali misure per riequilibrare la rappresentanza dei sessi in Parlamento?

**1. Il percorso di revisione del sistema di elezione (anche in considerazione della questione di legittimità costituzionale pendente sulla legge n. 270 del 2005)**

Parrebbe ormai definito il percorso che il Parlamento seguirà per portare a termine la revisione del sistema elettorale vigente o per l'approvazione di una legge elettorale del tutto nuova.

L'obiettivo, come si sa, si intreccia con quello assai più ambizioso di modifiche della forma di governo che implicano la revisione della seconda parte della Costituzione. Sotto quest'ultimo profilo le ipotesi in discussione sono prevalentemente due: 1) si prospetta di introdurre elementi di razionalizzazione della forma di governo parlamentare vigente (es. potere del Presidente del Consiglio di proporre al Capo dello Stato anche la revoca dei Ministri; previsione della sfiducia costruttiva, da approvarsi a maggioranza assoluta; potere del Presidente del Consiglio di proporre al Capo dello Stato lo scioglimento anticipato, sempre che non sia già stata depositata una mozione di sfiducia costruttiva, ecc.); 2) in alternativa, ed in senso più radicale, si prospetta di trasformare il nostro in un sistema semipresidenziale, da modellare, con alcuni correttivi, sulla base dell'esperienza francese.

Entrambe le proposte prevedono il superamento del bicameralismo perfetto, e che il rapporto di fiducia si instauri solo tra Camera dei deputati e Governo.

Come si colloca in tutto questo la modifica del sistema elettorale? Per qualche tempo si sono contrapposte due tesi sulle modalità di lavoro da seguire: secondo alcuni, ragioni di 'pregiudizialità' avrebbero imposto di portare a termine preliminarmente le novelle costituzionali; solo in un secondo momento, sulla base delle nuove regole fondamentali fissate in tema di forma di governo, si sarebbe potuti intervenire nel modo più adeguato

ed efficace sul sistema elettorale. Altri, invece, hanno premuto affinché il primo passaggio fosse proprio la modifica della legge elettorale, provvedimento ritenuto più urgente.

Il Parlamento ha preso posizione sul punto. Il 29 maggio è infatti stata respinta la Mozione Giacchetti<sup>1</sup> (con la quale si proponeva di ripristinare tempestivamente il *Mattarellum* per evitare che un'eventuale votazione anticipata si svolgesse con la legge elettorale oggi vigente, *Mattarellum* che si sarebbe poi potuto superare a seguito delle riforme costituzionali). La Camera ha invece approvato la Mozione Giorgetti<sup>2</sup> e, soprattutto, la Mozione Speranza<sup>3</sup>, che, nell'elencare le riforme da effettuare richiama anche quella del sistema elettorale, precisando che essa "naturalmente, non potrà che essere coerente e contestuale con il complessivo processo di riforma costituzionale".

La legge elettorale, dunque, non dovrebbe anticipare la riforma della Costituzione, ma essere congegnata proprio sulla base delle novelle che si intenderanno apportare al testo costituzionale. Compiti, questi, che come noto saranno svolti dal Parlamento, nell'ambito di una procedura appositamente delineata, anche grazie ad esperti della materia nominati dal Governo, e che a questo riferiranno gli esiti del proprio lavoro.

Va detto, tuttavia, che da parte di taluni si continua ad insistere perché la riforma elettorale venga immediatamente approvata (e se necessario poi corretta sulla base delle modifiche che verranno apportate alla Costituzione). Pesa, in questo senso, anche la volontà di "anticipare" un eventuale intervento della Corte costituzionale sulla legge n. 270 del 2005. Come noto, la **Corte di cassazione (I sez., ord. 17 maggio 2013)** ha infatti di recente sollevato questione di costituzionalità proprio su diverse norme della legge elettorale vigente, prospettando: 1) che la negazione del diritto di esprimere preferenze menomerebbe il carattere personale e diretto del voto; 2) che la mancata previsione di una soglia minima di voti che faccia scattare il premio di maggioranza lederebbe l'uguaglianza del voto (pesando il voto degli elettori in modo diverso a seconda che lo stesso abbia o meno concorso al conseguimento del premio); 3) che altrettanto lesivo dell'eguaglianza del voto sarebbe la previsione, per il Senato, della distribuzione a livello regionale del premio di maggioranza (variando la consistenza del premio stesso a seconda della popolosità delle singole Regioni).

Ora, quanto al merito della questione mi limito solo a ricordare che nella sentenza n. 15 del 2008, relativa al giudizio di ammissibilità della richiesta di abrogazione popolare di diverse disposizioni della legge elettorale, la Corte sentì il "*dovere di segnalare al Parlamento l'esigenza di considerare con attenzione gli aspetti problematici di una legislazione che non subordina l'attribuzione del premio di maggioranza al raggiungimento di una soglia minima di voti e/o di seggi*". Il monito fu ribadito nella sentenza n. 13 del 2012.

---

<sup>1</sup> Mozione Giacchetti e altri 1-00053.

<sup>2</sup> Mozione Giorgetti e altri 1-00055.

<sup>3</sup> Mozione Speranza e altri 1-00056.

Di recente, poi, il Presidente della Corte costituzionale Gallo, richiamando proprio queste pronunce, ha voluto ricordare come “*invano*” il Giudice costituzionale abbia “*sollecitato a riconsiderare gli aspetti problematici della legge n. 270 del 2005*”, in particolare quello relativo proprio alle modalità di attribuzione del premio di maggioranza<sup>4</sup>.

Questi elementi parrebbero preannunciare una decisione di accoglimento.

Va tuttavia osservato come la questione rischi di arrestarsi sulla soglia della ammissibilità. Esistono, in effetti, problemi di rilevanza, e non si possono nemmeno sottovalutare le difficoltà che la Corte potrebbe incontrare nell'intervenire in senso demolitorio sulla legge elettorale, che, come si sa, appartiene alla categoria delle leggi costituzionalmente necessarie.

Sotto il primo profilo, il tema è quello della coincidenza tra l'oggetto del giudizio *a quo* e l'oggetto della questione di costituzionalità<sup>5</sup>. L'attore, infatti, si lamenta davanti al giudice civile della lesione che la legge elettorale avrebbe arrecato al proprio diritto di voto, e in ragione della quale chiede al giudice di arrestare il giudizio e di sottoporre alla Corte il sindacato sulla legge stessa. In altre parole, almeno apparentemente, l'attore avrebbe fatto ricorso all'autorità giudiziaria al solo scopo di veder sollevata questione di legittimità costituzionale sulla legge n. 270 del 2005, in violazione del criterio della incidentalità, e aggirando il divieto, presente nel nostro ordinamento, di ricorso diretto alla Corte costituzionale. C'è da dire che la Corte di cassazione motiva in modo approfondito sul punto, sostenendo che il *petitum* del giudizio comune sia differente e più ampio rispetto a quello sottoposto alla Corte costituzionale. Ci sarà allora da vedere come la Corte deciderà, e se si farà persuadere dalle tesi argomentative della cassazione. Allo stesso tempo, tornando al tema del percorso politico che si seguirà per modificare la disciplina elettorale, si vedrà se si farà insistente la richiesta di approdare immediatamente ad una soluzione ‘minimale’ (ad esempio con puntuali modifiche alla legge n. 270 del 2005 o con il ripristino della legge elettorale precedente, il c.d. *Mattarellum*), per poi rimettere successivamente mano alla disciplina alla luce della formula istituzionale prescelta dal legislatore costituzionale; o se il percorso ormai avviato rimarrà coerente, così che qualsiasi intervento sulla legge elettorale sarà svolto contestualmente al procedimento di revisione costituzionale.

## 2. Le riforme possibili

---

<sup>4</sup> Relazione del Presidente prof. Franco Gallo tenuta nella Riunione straordinaria del 12 aprile 2013.

<sup>5</sup> L'attore, in qualità di cittadino elettore, conveniva in giudizio il Presidente del Consiglio e il Ministro dell'Interno deducendo che nelle elezioni del 2006 e del 2008 egli aveva potuto esercitare il diritto di voto secondo le prescrizioni della legge n. 270 del 2005, e dunque “*in senso contrario ai principi costituzionali del voto personale ed eguale, libero e segreto (art. 48, comma 2, Cost.) e a suffragio universale e diretto (art. 56, comma 1, e 58, comma 1, Cost.)*”.

Se definito parrebbe il percorso per giungere all'approvazione di una nuova legge elettorale, del tutto incerti rimangono i contenuti della stessa (anche perché, lo si è detto, la volontà è di attendere che siano delineati gli interventi da svolgersi a livello costituzionale in materia di forma di governo).

In questo contesto, c'è da chiedersi se non si porranno ostacoli anche in relazione alle prospettive di un accordo sull'adozione di norme antidiscriminatorie, che possano rendere quella che si andrà approvando – come la qualifica efficacemente il titolo di questo incontro di studio – una legge elettorale davvero “*paritaria*”.

Prima di soffermarci, però, sul problema della ancora scarsa presenza di donne in Parlamento, e sulle norme che potrebbero efficacemente farvi fronte, è indispensabile una breve premessa sui diversi modelli di legge elettorale che, almeno astrattamente, potrebbero essere presi in considerazione dal Parlamento.

Come tutti ricorderanno, negli scorsi anni si è cercato di “modificare” la legge elettorale di Camera e Senato con lo strumento referendario. Da ultimo, nel 2011, sono state raccolte le firme per proporre due quesiti, entrambi miranti a far ‘rivivere’ il sistema elettorale vigente fra il 1993 ed il 2005 (il c.d. *Mattarellum*). Si proponeva, cioè, l'abrogazione delle disposizioni che a loro volta abrogavano il *Mattarellum*, determinando la “reviviscenza” dello stesso.

Tuttavia, la Corte costituzionale, con la sentenza n. 13 del 2012, ha ritenuto inammissibili i quesiti.

Quanto alle molte proposte avanzate invece in sede politica, ci si limita qui a segnalare le principali, a partire da quelle elaborate nel corso della precedente legislatura.

**a) Proposta del PD presentata nella precedente legislatura (C. 4545).**

Presentato nel luglio del 2011, il progetto prendeva spunto dal sistema francese.

Il 70% dei seggi viene attribuito con sistema maggioritario a doppio turno. Il 28% con sistema proporzionale su base regionale o pluriprovinciale con liste bloccate ed è prevista una soglia di sbarramento del 5% a livello circoscrizionale. Il restante 2% viene assegnato, su base nazionale, ai partiti minori (si parlava di ‘diritto di tribuna’).

L'elettore dispone di un solo voto, che esprime per i candidati concorrenti nei collegi uninominali. I voti si estendono poi alle liste circoscrizionali (ovvero le liste relative alla parte proporzionale) con le quali ogni candidato di collegio deve essere collegato.

Nel complesso il modello somiglia, come si diceva, nella parte maggioritaria a quello francese, mentre per la parte proporzionale ricorda, negli esiti, il sistema tedesco.

**b) Proposta del senatore PDL Malan presentata nella scorsa legislatura (S. 3557).**

Si tratta del progetto di legge approvato come base di discussione dalla Commissione Affari costituzionali del Senato l'11 ottobre 2012, che mirava a correggere la legge n. 270 del 2005.

In particolare, viene modificata l'entità del premio di maggioranza (alla Camera diventa pari a 76 seggi) e si stabilisce che vi si può accedere solo se la lista o la coalizione abbiano ottenuto il 42,5% dei voti. Diversamente, il premio non scatterebbe. A questa

proposta, il Prof. D'Alimonte suggeriva dei correttivi. Se la lista non riesce a raggiungere – come è in effetto certo che sia – la soglia del 42,5% dei seggi, accederebbe comunque ad un premio più esiguo, pari al 10% dei seggi.

Quanto al voto di preferenza, il testo prevedeva che 2/3 dei seggi dovessero essere assegnati con possibilità per gli elettori di scegliere i propri candidati, 1/3 col sistema a liste bloccate.

**c) Proposte avanzate dal Gruppo di Lavoro sulle riforme istituzionali** (c.d. Gruppo dei Saggi), nominato dal Presidente della Repubblica il 30 marzo 2013<sup>6</sup>.

Nella relazione finale depositata il 12 aprile 2013 il Gruppo di lavoro ha prospettato diverse possibili soluzioni. Qualora dovesse essere introdotta una forma di governo semipresidenziale, la scelta potrebbe ricadere su un sistema maggioritario a doppio turno (sul modello francese), volto a rafforzare il Parlamento di fronte ad un Presidente a sua volta eletto direttamente dal popolo. Qualora, invece, fosse mantenuta la forma di governo parlamentare, si riconosce nel documento come le scelte potrebbero essere le più varie, purché sia favorita la costituzione di una maggioranza di governo e sia garantito il diritto degli elettori di esprimere un voto di preferenza.

In particolare, si fa riferimento al sistema elettorale proporzionale tedesco; al modello spagnolo, che è un sistema proporzionale ma con circoscrizioni 'piccole' (sia territorialmente sia per il numero di seggi messi in palio), caratteristica questa che lo porta ad avvicinarsi ai sistemi con resa maggioritaria, perché vengono favoriti i partiti più forti; al sistema misto: in parte maggioritario in parte proporzionale (sul modello del *Matterellum*), con eliminazione, però, del meccanismo dello scorporo, che era volto a favorire, nella parte proporzionale, i partiti che non ottenevano molti seggi nella parte maggioritaria.

Sempre pensando ad un modello misto (es. 50% dei seggi con maggioritario, 50% con proporzionale in circoscrizioni medio-piccole) il Gruppo di lavoro propone poi di prevedere un alto sbarramento ed, eventualmente, un premio di governabilità, purché subordinato all'ottenimento di una congrua percentuale di voti.

### **3. La questione della rappresentanza politica di genere: i principi desumibili dalla giurisprudenza costituzionale**

Il quadro tratteggiato consente ora di affrontare il tema della scarsa presenza di donne in Parlamento, e dei possibili rimedi congegnabili a livello di legislazione elettorale.

Prima di fare questo, è però opportuno ricostruire brevemente la giurisprudenza costituzionale in materia. Come noto, infatti, la Corte costituzionale si è espressa in diverse occasioni sulla conformità a Costituzione delle misure introdotte dal legislatore

---

<sup>6</sup> Composto da Mario Mauro, Valerio Onida, Gaetano Quagliariello, Luciano Violante

allo scopo di favorire la partecipazione delle donne alla competizione elettorale e di consentire, indirettamente, un riequilibrio di genere nelle Assemblee elettive.

In un primo momento, il Giudice costituzionale (sent. n. 422 del 1995), muovendo da una impostazione assai rigida, ha ritenuto illegittime tutte le disposizioni miranti a garantire una congrua presenza di donne nelle liste dei candidati presentate dai partiti politici. Nella decisione, infatti, viene riconosciuto determinante rilievo alla necessaria indifferenza al sesso della rappresentanza politica. Essendo poi in gioco un diritto fondamentale (quello di elettorato passivo) la Corte ne fa discendere l'impossibilità di invocare il secondo comma dell'art. 3 Cost. quale giustificazione di interventi normativi volti a favorire una maggiore presenza di donne negli organi elettivi. Inoltre, la Corte sente il bisogno di precisare che nel caso esaminato ci si troverebbe addirittura al di fuori dell'ambito di legittima applicazione del principio di uguaglianza sostanziale, che non legittima interventi miranti alla diretta attribuzione di un risultato. Non mi soffermo a commentare la decisione, essendo ormai fin troppo note le critiche che si possono muovere a quella impostazione, soprattutto perché fondata su una concezione superata della rappresentanza politica (la cui neutralità derivava dall'essere concetto nato in un momento in cui le donne non potevano né votare né essere rappresentate).

Ad ogni modo, le argomentazioni di quella decisione sono state superate. La Corte, con la sentenza n. 49 del 2003, ha salvato la norma introdotta dalla Regione Valle d'Aosta che richiedeva nelle liste la presenza di candidati di entrambi i sessi, ritenendo di dover anzitutto distinguere tra norme che attribuiscono direttamente un risultato e norme che – come quella scrutinata – si limitano a vincolare le scelte dei partiti politici all'atto della formazione delle liste elettorali. Oltretutto, in questa decisione, al contrario di quanto fatto nella precedente, viene dato decisivo rilievo alla formulazione in termini neutri della disposizione.

Prima di questa seconda fondamentale sentenza - ma anche pochi giorni dopo il deposito della stessa - muta profondamente il quadro costituzionale: con le leggi costituzionali nn. 2 e 3 del 2001, e con la legge costituzionale n. 1 del 2003. Le prime vedono per destinatarie le Regioni, rispettivamente a statuto speciale e ordinario; la seconda la Repubblica, soggetti ora tutti impegnati a promuovere le pari opportunità tra donne e uomini nell'accesso alle cariche elettive.

Sulla base di questo rinnovato contesto costituzionale, la Corte ha risolto l'ultima delle questioni sottoposte alla propria attenzione, quella concernente la c.d. "*doppia preferenza di genere*". Si tratta di un meccanismo – proposto in dottrina da Lorenza Carlassare<sup>7</sup> - completamente diverso rispetto a quelli esaminati in precedenza, che dettavano vincoli in merito alla composizione delle liste dei candidati, e che intervenivano, quindi, nella fase pre-elettorale. La misura introdotta dalla Regione

---

<sup>7</sup> L. CARLASSARE, *L'integrazione della rappresentanza. Un obbligo per le Regioni*, in *La rappresentanza democratica nelle scelte elettorali delle Regioni*, 57, che la definisce "*norma razionale, utile a realizzare l'obiettivo*".

Campania, invece, si propone di agire nel momento in cui si svolge la vera e propria competizione elettorale, con prescrizioni riguardanti l'espressione del voto. All'elettore è infatti consentito esprimere sino a due preferenze, dovendo, però, in questo caso, far ricadere la propria scelta su candidati di genere differente. Secondo il Giudice costituzionale questo meccanismo non sarebbe affatto lesivo della libertà di voto dell'elettore, incidendo sull'esercizio di quella che è considerata una 'facoltà aggiuntiva'. In questo caso, quindi, il legislatore ben può prevedere particolari modalità di espressione della seconda preferenza. Inoltre, la sola conseguenza di una inottemperanza del vincolo imposto è l'annullamento del secondo voto.

Ma secondo la Corte costituzionale la misura scrutinata non altererebbe nemmeno la parità di *chances* nella competizione elettorale. Infatti, da una parte, la misura "*non offre possibilità maggiori ai candidati dell'uno o dell'altro sesso di essere eletti, posto il reciproco e paritario condizionamento tra i due generi nell'ipotesi di espressione di preferenza duplice*", dall'altra "*Norme come quella oggetto del presente giudizio ... non garantiscono – né potrebbero farlo – che l'obiettivo sia raggiunto, giacché resistenze culturali e sociali, ancora largamente diffuse, potrebbero frustrare l'intento del legislatore regionale, perpetuando la situazione esistente*".

Va infine ricordato come in questa decisione la Corte sia arrivata di fatto a riconoscere l'operatività del principio di uguaglianza anche nell'ambito della competizione elettorale, pur rimanendo ferme le specificità del settore (nella decisione si afferma che "*il quadro normativo, costituzionale e statutario, è complessivamente ispirato al principio fondamentale dell'effettiva parità tra i due sessi nella rappresentanza politica, nazionale e regionale, nello spirito dell'art. 3, secondo comma, Cost.*").

In conclusione, anche al fine di vagliare la legittimità costituzionale di eventuali nuove proposte di legge, i principi che emergono dalla giurisprudenza costituzionale mi pare siano così riassumibili:

- Anche in materia elettorale può trovare applicazione il principio di uguaglianza sostanziale;
- ciò non legittima l'adozione di misure che attribuiscono direttamente un risultato;
- in questo senso, occorre salvaguardare la parità di *chances* di elezione di uomini e donne;
- è altresì consentito incidere, oltre che in fase pre-elettorale, anche sull'espressione del diritto di voto, purché, da una parte, siano rispettati i principi sopra ricordati, dall'altra, il diritto di voto non subisca illegittime limitazioni.

#### **4. Quali misure per riequilibrare la rappresentanza dei sessi in Parlamento?**

L'enucleazione dei principi desumibili dalla giurisprudenza costituzionale in materia di rappresentanza politica di genere ci permette ora di vagliare più compiutamente - e dunque non solo in termini di efficacia, ma prima ancora di compatibilità a Costituzione - le prospettive di introduzione di norme antidiscriminatorie nell'ambito della legge elettorale che, si auspica, verrà presto approvata dal Parlamento.

Prima di domandarci che tipo di misure sarebbe opportuno prevedere, occorre però a mio avviso porsi un preliminare interrogativo: **P'introduzione di norme antidiscriminatorie è solo facoltativa o è da considerarsi obbligatoria?**

Rilevo che tra i profili di legittimità costituzionale individuati dalla Corte di cassazione non vi è alcun cenno all'assenza, nella disciplina vigente, di norme antidiscriminatorie; ciò probabilmente anche perché questione estranea all'oggetto del giudizio comune, in cui si lamentava la lesione del diritto di voto dell'elettore-ricorrente.

Tuttavia, ragionando più in generale della conformità a Costituzione dell'attuale legge elettorale, ci si potrebbe chiedere se essa sia altresì in contrasto con il principio della parità di accesso alle cariche elettive.

È fin troppo nota la vicenda che portò alla bocciatura, nel 2005, delle proposte di introduzione di soglie minime di presenza femminile nelle liste elettorali. Allora, si discusse in dottrina della effettiva portata prescrittiva della nuova formulazione dell'art. 51 Cost., che ragiona di "*appositi provvedimenti*" finalizzati al raggiungimento dell'obiettivo delle pari opportunità. In particolare ci si chiese, e potremmo oggi chiederci, se l'art. 51 Cost. consenta od imponga al legislatore elettorale di prevedere specifiche disposizioni in materia. Forse la seconda delle due letture poteva in quel momento apparire ardita, dato il tenore letterale generico dell'art. 51 Cost.. Ma rilevo che dall'entrata in vigore della riforma costituzionale del 2003 ad oggi molte cose sono cambiate: i legislatori regionali hanno quasi tutti previsto norme attuative dell'art. 117, comma 7, Cost.; il legislatore nazionale, sia pur con molto ritardo, ha di recente fatto altrettanto con riferimento alle Assemblee elettive locali, e ha altresì fissato un nuovo principio in materia per le elezioni dei Consigli regionali (l. n. 215 del 2012). Ma nel frattempo anche i giudici hanno spinto per l'attuazione, in sede politica, del principio di parità. Si pensi alla copiosa giurisprudenza formatasi in materia di composizione delle Giunte locali e regionali, e al principio conseguentemente consolidatosi in forza del quale alle norme che richiedono di promuovere il riequilibrio di genere negli organi collegiali va riconosciuto effetto immediatamente precettivo e vincolante. Insomma, il contesto giurisprudenziale e legislativo è significativamente mutato; ed è noto come esso possa condizionare la stessa interpretazione delle disposizioni costituzionali.

Oggi, con molta più difficoltà potrei affermare che una legge elettorale che ometta di considerare l'esigenza di favorire un riequilibrio tra i sessi nelle Assemblee elettive sia legge immune da censure di legittimità costituzionale.

Un primo punto da cui partire è allora questo. È bene che il legislatore non si sottragga al compito demandatogli dall'art. 51 Cost., perché non è affatto detto che una scelta

omissiva lo esponga solo a critiche di natura ‘politica’, e non anche a rilievi di costituzionalità.

Ciò premesso, naturalmente le opzioni normative da vagliare variano a seconda del tipo di sistema di elezione che si intenda adottare.

- **Nell’ambito di un sistema proporzionale:**

Se ci si orienterà per un intervento di manutenzione della legge n. 270 del 2005, o comunque per un sistema di tipo proporzionale, le proposte potrebbero essere di due tipi, a seconda che si decida di ripristinare o meno il voto di preferenza.

a) sistema proporzionale con voto di preferenza.

Qualora si reintrodusse la possibilità, per l’elettore, di esprimere il voto di preferenza, strumento utile sarebbe certamente quello della doppia preferenza di genere, di cui già si è detto. Naturalmente la previsione andrebbe accompagnata ad un vincolo concernente la composizione delle liste elettorali, di modo che sia garantita una congrua presenza di candidate di genere femminile. Entrambe le misure non corrono, come visto, il rischio di incappare in una censura del Giudice costituzionale.

Sotto il profilo dell’efficacia, forse il sistema della doppia preferenza non garantisce significativi risultati nell’immediato, ma è congegno che ha il pregio, a mio avviso, di agire a favore di un rinnovamento culturale, capace di produrre buoni risultati certamente nel lungo periodo. La doppia preferenza di genere abitua infatti l’elettore all’idea che si possa votare sia per uomini sia per donne.

Se si adottare questa soluzione, si potrebbe dunque inserire una norma che preveda che:

*“Nelle liste dei candidati nessuno dei due generi può essere rappresentato in misura superiore al (...) per cento”.*

*“L’elettore può esprimere uno o due voti di preferenza. Nel caso di espressione di due preferenze, una deve riguardare un candidato di genere maschile e l’altra un candidato di genere femminile della stessa lista, pena l’annullamento della seconda preferenza”.*

Ricordo che nell’ambito della proposta Malan presentata nella scorsa legislatura (cfr. par. 2), un emendamento aveva introdotto il meccanismo della *“trippla preferenza di genere”*. L’elettore, quindi, avrebbe potuto scegliere fino a tre candidati. Nel caso avesse espresso più di una preferenza, la scelta avrebbe però dovuto comprendere candidati di entrambi i generi, pena l’annullamento della seconda e della terza preferenza. La norma ha come noto suscitato le forti reazioni critiche sia del Pd sia delle associazioni, perché chiaramente tendente ad annacquare gli effetti positivi del meccanismo della doppia preferenza di genere.

b) sistema proporzionale con liste bloccate.

Se il legislatore decidesse, invece, di non eliminare la regola delle liste bloccate, mi pare che la sola soluzione possibile sarebbe quella di intervenire sulla scelta dei candidati da parte dei partiti politici, prevedendo riserve di posti a favore di ciascun genere.

In questo senso ci sarebbe da vagliare attentamente l'ipotesi di una misura molto forte. Ci si riferisce all'imposizione per i partiti di redigere le liste in modo che i candidati compaiano alternati per genere. Qui si pone un serio quesito di costituzionalità.

Ricordo che la Corte costituzionale, nella sentenza n. 422 del 1995, usando lo strumento della dichiarazione di illegittimità consequenziale, aveva espunto dall'ordinamento proprio una norma di quel tipo. È vero, e lo si è detto, che quella decisione è stata ampiamente superata. Ma siamo sicuri che oggi essa andrebbe indenne da un nuovo vaglio di costituzionalità? Non c'è il rischio, infatti, che la si valuti come norma intesa ad attribuire direttamente un risultato (ovvero il seggio)? e dunque come misura esorbitante rispetto a quando consentito ai sensi dell'art. 3, comma 2, Cost.? Sul punto credo si debba essere cauti e che la dottrina dovrebbe confrontarsi aprendo un dibattito.

In alternativa, si potrebbe invece richiedere che donne e uomini compaiano in misura eguale nelle liste (la soluzione 50&50), lasciandoli però liberi i partiti di stabilire l'ordine dei candidati. Si potrebbe in altre parole stabilire che *“Nelle liste dei candidati i generi devono essere ugualmente rappresentati”*.

- **Nell'ambito di un sistema maggioritario:**

Altra prospettiva è quella invece di ripristinare il c.d. *Mattarellum*, o comunque di adottare una legge imperniata sul sistema maggioritario a collegio uninominale (a unico o doppio turno). Ecco, anche in questo caso si possono immaginare diverse soluzioni.

1) Collegi “binominali” donna-uomo:

come mi pare auspicerebbero diverse delle associazioni coinvolte in questo incontro di studio, e la Rete per la Parità stessa, si potrebbe prevedere che in ciascun collegio si attribuisca non già un seggio ma due, con l'obbligo per i partiti di presentare un *ticket* uomo-donna. Il partito che prende più voti si aggiudica entrambi i seggi. Naturalmente si tratta però di capire se la misura rischi di incorrere in una censura del Giudice costituzionale, perché ritenuta direttamente attributiva di un risultato.

2) Collegi uninominali a c.d. ‘coppia aperta’ (proposto dalla Prof.ssa Carlassare):

In alternativa, si potrebbe prevedere – come più volte proposto da Lorenza Carlassare<sup>8</sup> - che il collegio rimanga uninominale, ma che il partito sia comunque obbligato a presentare un uomo e una donna. L'elettore, dunque, dovrebbe votare per l'uno o per l'altro candidato. In questo modo, il seggio verrebbe assegnato al partito la cui ‘coppia’ di candidati abbia ottenuto più voti, ma a vincere fra i due sarebbe quello o quella che abbia ricevuto maggiori consensi. A differenza della prima proposta, tuttavia, questa potrebbe accentuare fortemente la competizione tra i due candidati del medesimo partito, sebbene, come rilevato dalla stessa Prof.ssa Carlassare, entrambi abbiano interesse ad attrarre voti sulla propria coppia.

3) Candidature 50&50 nel complesso dei collegi:

Una diversa proposta, certamente meno efficace, potrebbe essere quella di stabilire un obbligo per i partiti di candidare, nel complesso dei collegi, donne e uomini in numero

---

<sup>8</sup> L. Carlassare, op. cit., 52 e ss.

eguale. C'è però il rischio che le donne vengano relegate nei collegi 'deboli', dove il partito sa di avere meno possibilità di vincere.

- **Nell'ambito di un sistema misto:**

Qualora si accedesse ad un sistema misto, che attribuisce seggi in parte con sistema uninominale, in parte con sistema proporzionale, le soluzioni sopra prospettate potrebbero ovviamente combinarsi.

Nel progetto di legge presentato dal Partito democratico nella scorsa legislatura, ad esempio, si prevedeva che, a pena di inammissibilità, nel totale dato dalla somma delle candidature presentate nei collegi uninominali e dei candidati contenuti nell'elenco che compone la lista circoscrizionale nessuno dei due generi potesse essere rappresentato in misura superiore al cinquanta per cento, con arrotondamento alla unità superiore.

Inoltre, si stabiliva che ciascuna lista circoscrizionale dovesse essere composta di candidati alternati per genere. Per le liste nazionali, invece, si prevedeva che nessuno dei due generi potesse essere rappresentato in misura superiore al cinquanta per cento, con arrotondamento alla unità superiore.

Le specifiche misure, ovviamente, potrebbero essere differentemente modulate.

Concludo rilevando come, al di là delle misure normative che si deciderà di introdurre per favorire una più equilibrata presenza di genere in Parlamento, fondamentale rimane il contributo dei partiti politici. Non basta che le donne siano collocate nelle liste o candidate nei collegi uninominali in misura congrua. I partiti devono inserirle nei collegi 'forti' (se si opterà per un sistema maggioritario uninominale), devono collocarle nelle posizioni alte delle liste (se si opterà per un sistema proporzionale a liste bloccate), devono sostenere realmente le loro candidature (soprattutto laddove si reintrodusse il voto di preferenza).

Insomma, quella delle donne deve essere una presenza di sostanza. E solo la volontà dei partiti politici può darci questa garanzia.