

**Le candidature di genere come provvedimento per le pari opportunità: la prima applicazione della legge n. 165 del 2017 / Electoral Gender Quotas as an Equal Opportunity: the First Implementation of Act n. 165/2017**

Andrea Gratteri

Università degli Studi di Pavia, Italia

---

**Abstract**

In 2017 Parliament passed a new electoral law (n. 165/2017) that establishes strong gender quotas for parliamentary elections. The new mixed electoral system is based on single-member constituencies and multi-member districts. Parties must comply with a 40 per cent gender quota in single-member constituencies and with a 50/50 list of candidates in multi-member districts.

According to the art. 51 of the Constitution and to the Constitutional court case-law, quotas are admitted as long as they do not directly interfere with the electoral result and they only affect the presentation of candidates.

This is the reason why Parliament (elected in March 2018) is composed by around 35 per cent of women only: parties are widely autonomous in defining the way in which men and women participate in their lists to make gender quotas less effective. The result is anyway positive and women representation is now higher than ever.

**Keywords:** gender quotas, candidates, elections, electoral law, representation.

## **1. «La Repubblica promuove con appositi provvedimenti le pari opportunità tra donne e uomini»**

L'art. 51 della Costituzione che, nella versione originaria del suo primo comma, recitava: «Tutti i cittadini dell'uno o dell'altro sesso possono accedere agli uffici pubblici e alle cariche elettive in condizioni di eguaglianza, secondo i requisiti stabiliti dalla legge» si è arricchito, con la l. cost. 30 maggio 2003, n. 1, di un secondo periodo: «A tal fine la Repubblica promuove con appositi provvedimenti le pari opportunità tra donne e uomini».

La revisione costituzionale del 2003 rappresenta, a un tempo, un punto di arrivo e un punto di partenza della lenta evoluzione della parità fra uomini e donne nell'accesso alle cariche elettive nell'ordinamento costituzionale italiano.

È il punto di arrivo della controversa affermazione di un principio che, nel decennio successivo al 1993, è stato oggetto di letture divergenti da parte del legislatore e della Corte costituzionale. Ed è il punto di partenza di quella che – attualmente – ha la possibilità di presentarsi come una fase di espansione della democrazia paritaria (D'Amico 2016, 216).

Una prima stagione di riforme legislative dirette a favorire il riequilibrio nella rappresentanza di genere incontrò infatti una violenta battuta d'arresto con la sent. n. 422 del 1995 della Corte costituzionale. Fu allora dichiarata l'illegittimità costituzionale della

legge elettorale comunale (l. 25 marzo 1993, n. 81) che per l'elezione dei consigli comunali stabiliva che: «Nelle liste dei candidati nessuno dei due sessi può essere di norma rappresentato in misura superiore a due terzi»<sup>1</sup>.

Inoltre, applicando l'istituto della illegittimità consequenziale – in modo *abnorme* come è stato rilevato (D'Amico 2011, 32) – la Corte ampliò lo spettro della sua decisione alla legge elettorale politica che per l'elezione della Camera dei deputati stabiliva che le liste, se composte da più di un nome, dovessero essere «formate da candidati e candidate, in ordine alternato»<sup>2</sup>.

La sent. n. 422 del 1995, con un tratto di penna, rese illegittima ogni azione legislativa diretta a un riequilibrio di genere nella rappresentanza senza distinguere fra le norme che incidono sulla sola offerta elettorale (come nel caso della legge elettorale comunale) e quelle che possono influenzare direttamente il risultato (come nel caso delle liste alternate per la Camera). Secondo la Corte, infatti, il giudizio di illegittimità costituzionale si estende «nei confronti delle misure che prevedono limiti, vincoli o riserve nelle liste dei candidati in ragione del loro sesso».

Prevalse allora la rigida applicazione del principio di eguaglianza nella sua accezione formale fissato dal primo comma dell'art. 3 della Cost. che, nella prospettiva della Corte costituzionale, si rafforza per la presenza dell'art. 51 della Cost.. Secondo la Corte le due norme in esame «garantiscono l'assoluta eguaglianza fra i due sessi nella possibilità di accedere alle cariche pubbliche elettive»<sup>3</sup>, nel senso che l'appartenenza all'uno o all'altro sesso non può mai essere considerata rilevante in proposito.

Furono molte le obiezioni sollevate dalla dottrina: secondo Carlassare (2003, 245) è «veramente arduo comprendere come possa violare il principio di eguaglianza una norma che prevede un trattamento *eguale* per i due sessi»; inoltre, come ha ampiamente argomentato Gianformaggio (1996) la Corte in questa occasione travisa la contrapposizione fra eguaglianza formale ed eguaglianza sostanziale.

---

<sup>1</sup> Si trattava dell'art. 5, secondo comma, per i comuni con popolazione non inferiore a 15.000 abitanti e dell'art. 7 co. 1, per i comuni di dimensioni maggiori.

<sup>2</sup> Così l'art. 4, secondo comma, n. 2, ultimo periodo, del Dpr. 30 marzo 1957, n. 361 (Testo unico delle leggi recanti norme per la elezione della Camera dei deputati), come modificato dall'art. 1, della l. 4 agosto 1993, n. 277.

<sup>3</sup> Sent. 422/1995 par. 4 in diritto.

Non mancarono, d'altra parte, coloro che – pur favorevoli a una maggior tutela della rappresentanza femminile – sostennero la bontà delle argomentazioni di una decisione che sarebbe stata destinata a segnare gli anni a venire (Ainis 2003).

A fronte di una presenza femminile ampiamente insoddisfacente sul piano quantitativo all'interno delle istituzioni rappresentative, nel 2001 l'ordinamento costituzionale fu dapprima integrato con riferimento alle Regioni a Statuto speciale e poi per le Regioni a Statuto ordinario.

Per le prime, la l.cost. 31 gennaio 2001, n. 2 provvedeva a modificarne gli Statuti stabilendo che «al fine di conseguire l'equilibrio della rappresentanza dei sessi, la [legge statutaria] promuove condizioni di parità per l'accesso alle consultazioni elettorali».

Per le seconde, l'art. 117, co. 7, Cost., modificato dalla l. cost. n. 3 del 18 ottobre, stabilisce che «Le leggi regionali rimuovono ogni ostacolo che impedisce la piena parità degli uomini e delle donne nella vita sociale, culturale ed economica e promuovono la parità di accesso tra donne e uomini alle cariche elettive».

Si trattò del primo passaggio idoneo a superare, sul piano normativo, il giudicato della sent. n. 422 del 1995 (Deffenu 2012) attraverso un percorso che, piuttosto rapidamente, portò alla revisione costituzionale del 2003.

Non si trattò, tuttavia, di un'evoluzione del tutto lineare: la legge che modifica l'art. 51 della Cost. fu approvata in via definitiva dal Senato alcuni giorni dopo la pubblicazione della sent. n. 49 del 2003, un vero e proprio *revirement* (Rossi 2006) da parte della Corte costituzionale che, pur non dichiarandolo, ribaltò il precedente del 1995 senza sentire la necessità di motivare con riferimento alla revisione costituzionale *in itinere*. Come è stato osservato da D'Amico (2011, 34) la Corte costituzionale avrebbe potuto facilmente motivare l'*overruling* della sent. n. 422 del 1995 attraverso il riferimento alla concreta prospettiva della modifica dell'art. 51 della Cost. Invece, la motivazione affronta il merito della questione per affermare che non vi è violazione del principio di eguaglianza da parte delle norme che garantiscono la presenza in lista di candidati di *ambo i sessi*, così legittimando le misure legislative in cui la presenza di candidature femminili (e maschili) rappresenta un vincolo circoscritto al momento della formazione delle liste che «non incide in alcun modo sui diritti dei cittadini, sulla libertà di voto degli elettori e sulla parità di

*chances* delle liste e dei candidati e delle candidate nella competizione elettorale, né sul carattere unitario della rappresentanza elettiva»<sup>4</sup>.

## **2. L'art. 51 preso sul serio: dalla l. n. 52 del 2015 alla l. n. 165 del 2017**

La revisione costituzionale del 2003, che come si è detto, rappresenta una sorta di spartiacque non produsse effetti immediati (Leone 2013, 75). La sua prima attuazione – con riferimento alla legge elettorale politica – si ebbe soltanto nel 2015 ad opera della legge n. 52. Non è forse irrilevante notare che già la XVII legislatura si caratterizzava per la presenza (spontanea) di una rappresentanza femminile più alta rispetto alle precedenti come conseguenza delle elezioni del 15 marzo 2013. E fu proprio quel Parlamento ad approvare un articolato complesso di norme finalizzato alla promozione delle pari opportunità fra uomini e donne. Il sistema elettorale allora delineato si fondava sulla presenza di brevi liste plurinominali con un capolista bloccato e a seguire candidati in competizione fra loro con la previsione di uno o due voti di preferenza. In questo quadro, si stabilivano tre meccanismi di tutela delle pari opportunità:

- a) in ciascuna lista i candidati sono presentati in ordine alternato per sesso: si prevede quindi – salvo approssimazioni – un rapporto 50/50 fra i due generi;
- b) i capolista dello stesso sesso non eccedono il 60 per cento del totale in ogni circoscrizione, si fissa così un rapporto minimo fra i generi di 60/40;
- c) l'elettore può esprimere due preferenze soltanto se seleziona due candidati di sesso diverso tra quelli che non sono capolista<sup>5</sup>.

Si trattava di un meccanismo di quote rigido, mai messo alla prova, ma potenzialmente incisivo, che spinse la dottrina a parlare di «disposizioni molto forti» (D'Amico 2016, 209) e che si accompagnava alla doppia preferenza di genere, già scrutinata positivamente dalla Corte cost (sent. n. 4 del 2010). Tanto più che la legge stabiliva l'obbligatorietà di

---

<sup>4</sup> Corte cost., sent. n. 49/2003, par. 5 *in diritto*.

<sup>5</sup> Art. 1, lett. b) e c), l. 6 maggio 2015, n. 52.

tali vincoli a pena di *inammissibilità* della lista (la norma era appena mitigata dalla presenza di quattro candidati supplenti, due uomini e due donne, al fine di sanare eventuali irregolarità).

Con tali provvedimenti legislativi si dava, per la prima volta, attuazione alla norma contenuta nell'art. 51, che – pur considerata immediatamente precettiva (Luciani 2017; Covino 2012) e portatrice di «aspettative costituzionalmente tutelate» (Pezzini 2008, 115) – mai aveva prima di allora inciso sulla legislazione elettorale nazionale, nemmeno in occasione dello scrutinio di legittimità ad opera della Corte cost..

La parziale illegittimità costituzionale della l. n. 52 (per profili diversi dalla parità di genere)<sup>6</sup> e la conseguente abrogazione da parte della l. n. 165 del 2017 ebbero comunque l'effetto di salvaguardare l'idea di provvedere in modo puntuale per la promozione delle pari opportunità fra uomini e donne nell'accesso alle cariche pubbliche. È proprio la legge elettorale del 2017 a determinare una profonda mutazione del sistema elettorale che diviene misto (in parte maggioritario e in parte proporzionale) ed è basato sulla presentazione di candidature in parte uninominali e in parte plurinominali per il tramite di brevi liste bloccate. In questo nuovo scenario si recuperano alcuni degli strumenti della legge precedente a tutela della promozione delle pari opportunità: le quote nelle candidature e l'alternanza di genere nelle liste che sono bloccate e pertanto impediscono il ricorso alla doppia preferenza di genere. In sintesi si stabilisce che:

- i. nessuno dei due generi può essere rappresentato in misura superiore al 60 per cento nel complesso delle candidature uninominali di ogni lista o coalizione di liste (a livello nazionale per la Camera e a livello regionale per il Senato). Si ribadisce così il rapporto 60/40 in precedenza utilizzato per i candidati capilista;
- ii. il medesimo rapporto 60/40 deve essere rispettato per i capilista delle liste plurinominali, composte peraltro secondo un rigido criterio di alternanza di genere che automaticamente determina l'approssimarsi al rapporto 50/50 nel complesso delle candidature.

---

<sup>6</sup> Corte cost., sent. n. 35 del 2017.

L'autonomia dei partiti politici nel determinare il contenuto delle liste elettorali è sottoposto a vincoli molto stringenti, salvaguardati dalla sanzione della inammissibilità per il caso di violazioni non sanabili delle quote stabilite. Valgono infatti in proposito le norme introdotte dalla l. n. 52 del 2015, e sopravvissute alla sua parziale abrogazione, rintracciabili nell'art. 18-*bis* del Dpr. n. 361 del 1957 per la Camera dei deputati (ed esteso anche al Senato dall'art. 9 del Dlgs. n. 553 del 1993).

In dottrina la soluzione adottata dal legislatore ha raccolto giudizi prevalentemente positivi e si è parlato di art. 51 finalmente «preso sul serio» nonostante alcune perplessità dovute alla diretta influenza delle quote di genere sul risultato finale delle elezioni (Canzian e Vigevani 2018, 88) e alle modalità di composizione delle liste bloccate: chi e come seleziona le candidature? (Ruggeri, 2018, 94).

L'interpretazione dell'art. 51 fornita dalla sent. n. 49 del 2003, che – come si ricorderà – ha di poco preceduto nel tempo la revisione costituzionale della medesima norma, si è consolidata nel tempo nelle analisi della dottrina (Brunelli 2003, 15-16; Deffenu 2012, 181), anche alla luce del dato letterale. Se gli appositi provvedimenti autorizzati dalla Costituzione sono finalizzati a promuovere le pari opportunità, è evidente che nel rispetto del principio di eguaglianza dovrebbero essere esclusi gli interventi diretti a garantire un risultato. Il punto massimo di estensione dell'intervento del legislatore sulle candidature potrà quindi consistere in misure orientate al risultato, che tuttavia non lo possono produrre se non come conseguenza delle scelte compiute dagli elettori. In conformità con la giurisprudenza costituzionale che, nella sent. n. 4 del 2010, ha puntualizzato la distinzione fra norme idonee a prefigurare «il risultato elettorale, alterando forzosamente la composizione dell'assemblea elettiva rispetto a quello che sarebbe il risultato di una scelta compiuta dagli elettori» e norme che attribuiscono «ai candidati dell'uno o dell'altro sesso maggiori opportunità di successo elettorale rispetto agli altri».

A proposito del complesso delle misure promozionali contenute nella l. n. 165 del 2017, può valere il giudizio espresso da Tarli Barbieri (2018, 40) secondo cui siamo di fronte a «un insieme di previsioni forse non particolarmente avanzate ma che non sembrano porre dubbi di legittimità costituzionale»; mentre, come si vedrà nel prossimo paragrafo, è concreto il rischio «del loro aggiramento nella prassi».

Nell'imminenza delle elezioni politiche del 2018 le quote di genere fissate dal legislatore hanno destato un significativo interesse, pur accompagnato da un frequente fraintendimento della loro funzione rispetto all'obiettivo della promozione delle pari opportunità. Spesso nel dibattito pubblico (per es., Balduzzi e Voltolina 2018) si è intesa la presenza delle quote come una garanzia del risultato della presenza di almeno il 40 per cento di donne all'interno del Parlamento, se non di una vera e propria parità di genere.

Tuttavia, si deve affermare con chiarezza che la Costituzione e la legge elettorale muovono nel senso della promozione della parità attraverso le candidature, senza stabilire un vincolo di risultato. Il perseguimento della parità di genere nella rappresentanza politica è un obiettivo auspicabile, ma il quadro costituzionale non consente l'adozione di misure direttamente efficaci.

La Corte costituzionale ha sempre distinto fra misure di promozione della parità che incidono direttamente sul risultato e misure che rispettano la parità delle *chances* di elezione di candidati e candidate. Per salvaguardare la compatibilità della legge elettorale con la Costituzione è necessario agire sul versante delle seconde: il legislatore può promuovere le candidature femminili (per esempio, nella misura del 40 per cento, o della piena parità con l'alternanza di genere) ma non può stabilire a priori quante saranno le donne elette. La legge incide, di conseguenza, sulle possibilità di scelta che l'elettore ha di fronte, ma non può spingersi a dire che sarà eletto un certo numero di donne, quale che sia la quota prestabilita. Anche in dottrina sono state raggiunte le stesse conclusioni: «la candidatura non può essere scambiata per il risultato» e se le quote possono essere uno strumento idoneo lo stesso non si può dire dell'eventuale riserva di seggi: «misure siffatte travolgerebbero in modo radicale il principio dell'eguale valore numerico di ciascun voto» (D'Aloia 2002, 434, 437).

### **3. Il comportamento dei partiti politici in risposta alle quote stabilite dalla l. n. 165 del 2017: difficoltà evidenti e tecniche elusive**

La scelta del legislatore di attuare l'art. 51 della Cost. per il tramite dei forti vincoli formali portati dal sistema delle quote di genere nelle candidature segna un momento di

stacco rispetto alla prassi precedente e sembra manifestare una sorta di sfiducia nella capacità del sistema dei partiti di promuovere dall'interno una maggior progressione sul terreno della democrazia paritaria.

Si deve però ricordare che le elezioni politiche del 2013 avevano prodotto un risultato significativo sulla base di iniziative autonome promosse dall'interno dei partiti (in particolare di alcuni di essi). Nella legislatura 2013-2018 alla Camera dei deputati le donne erano il 31,4 per cento; mentre al Senato erano pari al 29,2 per cento, con un incremento di circa dieci punti rispetto alla legislatura precedente.

Nonostante questi *trend* positivi si deve riscontrare che la maturazione del sistema politico nel promuovere una maggiore rappresentatività non può essere valutata in modo pienamente positivo. La classe politica continua ad essere prevalentemente maschile nei suoi ruoli di vertice e l'imposizione di una quota di genere (di cui diversamente non ci sarebbe nemmeno il bisogno) ha messo in evidenza significative difficoltà per i promotori delle liste elettorali al momento della loro compilazione.

Nel quadro della l. n. 165 del 2017, le quote di riferimento possono essere identificate nel 40 per cento per i collegi uninominali e approssimativamente nel 50 per cento nei collegi plurinominali in virtù del meccanismo dell'alternanza. La piccola dimensione dei collegi plurinominali (la cui magnitudine media è di circa sei seggi sia alla Camera sia al Senato) e le norme legislative sulla presentazione delle liste<sup>7</sup> determinano la conseguenza che la quasi totalità delle liste bloccate di candidati – anche alla luce delle scelte compiute dai presentatori delle liste – è di quattro candidati, due uomini e due donne. Pertanto, il numero complessivo delle candidature tende ad approssimarsi a un rapporto 50/50 fra i due generi.

È interessante confrontare il parametro teorico che risulta dall'impianto della legge elettorale con le candidature presentate in concreto per le elezioni parlamentari del 2018.

I dati del Servizio Studi della Camera dei deputati (2018, 18) mettono in evidenza che tali traguardi sono stati soddisfatti soltanto nella misura minima possibile. Per l'elezione

---

<sup>7</sup> Il numero dei candidati non può essere inferiore alla metà (con arrotondamento all'unità superiore) dei seggi assegnati al collegio plurinominali e, in ogni caso, il numero dei candidati non può essere inferiore a due né superiore a quattro (art. 18-*bis*, co. 3, Dpr. n. 361/1957 e art. 9, co. 4, Dlgs. n. 533/1993).

della Camera sono state presentate nei collegi uninominali, da parte di tutte le liste complessivamente considerate, candidature femminili pari al 42,7 per cento; mentre nei collegi plurinominali si è raggiunto il 47,7 per cento. Ed anche un'analisi delle liste maggiormente competitive mostra una certa difficoltà (o un certo sforzo) nel soddisfare le quote stabilite per legge.

Se si prendono in esame i 231 collegi uninominali in cui è ripartito il territorio nazionale per la Camera dei deputati emergono dati interessanti. La norma di legge impone che ogni lista presenti almeno il 40 per cento di candidature per ogni genere che, tradotto in concreto, significa almeno 92 candidature uninominali femminili (o in ipotesi maschili). Fra i gruppi politici competitivi per tali collegi emerge che la coalizione di Forza Italia e Lega ne ha presentate esattamente 92; la coalizione del Partito Democratico ne ha presentate 94 e il Movimento 5 Stelle (M5S) ne ha presentate 97. Il fatto che si tratti delle candidature competitive influisce direttamente sull'atteggiamento dei promotori delle liste: lo spazio accessibile alle candidature femminili è il minore possibile (o quasi). Sembra dimostrarlo indirettamente il fatto che una lista nazionale comunemente considerata non competitiva in tali ambiti territoriali come Liberi e Uguali abbia presentato un numero di candidature femminili sensibilmente maggiore (103).

La necessità di rispettare le quote stabilite per legge sembra aver determinato una sorta di adattamento nel comportamento dei partiti politici al momento della presentazione delle liste, che nel complesso è sfociato in un emblematico livellamento attorno alla soglia minima richiesta.

Tuttavia, il dato quantitativo grezzo riferito al numero delle candidature deve essere meglio valutato secondo diversi profili da cui emergono un significativo margine di autonomia dei singoli gruppi politici e la messa in opera di efficaci soluzioni elusive delle quote.

Una prima, ovvia, questione riguarda la distribuzione territoriale delle candidature: ogni lista di candidati valuta a priori le *chance* di elezione nelle diverse aree del Paese sulla base del suo radicamento. In particolare, per quel che riguarda i collegi uninominali è abbastanza semplice “alleggerire” la quota concentrando il “peso” delle candidature presenti solo perché imposte nei collegi elettorali più difficili (e possiamo facilmente pre-

sumere che questa valutazione riguardi un certo numero di candidature femminili). Viceversa i collegi ambiti (perché considerati sicuri) potranno essere più frequentemente riservati a candidati uomini. È eclatante, ad esempio, il dato della coalizione capeggiata dal Partito Democratico che, per le elezioni della Camera, in una circoscrizione considerata “sicura” come la Toscana, presenta undici candidati uninominali uomini e tre sole donne; mentre in Lombardia il dato si ribalta: ventidue donne e quindici uomini. Come è stato dimostrato (Fogliame 2018) si tratta di un comportamento elettorale adottato da tutti i soggetti politici in competizione, talvolta capace di incidere anche sulle scelte dei partiti politici più giovani (e quindi meno radicati in aree geografiche predefinite e note), come il Movimento 5 Stelle.

La seconda, e forse più rilevante, problematica è legata alla possibilità di presentare candidature plurime. A questo proposito, la legge stabilisce che ogni candidatura può essere replicata in un massimo di cinque collegi plurinominali oltre che in un collegio uninominale.

La norma, la cui *ratio* è riconducibile alla volontà di consentire a ciascuna lista di proteggere alcune candidature in un sistema per certi aspetti imprevedibile o di sfruttare al meglio l'immagine dei suoi esponenti più noti, si presta anche ad usi meno nobili. In particolare può essere lo strumento che consente di diluire il vincolo portato da una significativa quota di genere (D'Amico e Leone, 2017).

Le quote stabilite dalla L. n. 165 del 2017, infatti, operano con riferimento alle *candidature* e non alle *persone* fisiche ad esse corrispondenti. I dati quantitativi forniti dal Servizio Studi della Camera (2018, 28) sono abbastanza eloquenti: i casi in cui si è fatto ricorso al numero massimo di sei pluricandidature (cinque nei collegi plurinominali più un collegio uninominale) sono undici con riferimento all'elezione della Camera. Non è sorprendente constatare che in tutti questi casi si tratta di donne (quattro di Fratelli d'Italia, tre del Partito Democratico, due della Lega, una di Forza Italia, una di Liberi e Uguali). In questo modo una sola persona fisica (vale dire una sola candidata e, quindi, una sola potenziale eletta) è conteggiata per una pluralità di candidature nel calcolo che deve soddisfare le quote di genere fissate per legge.

Fatta salva l'ipotesi estrema della pluricandidatura 5+1 anche nelle ipotesi subordinate (4+1, 3+1 etc.) si rileva una complessiva prevalenza di pluricandidature femminili nella

consapevolezza che l'elezione di una candidata (pluricandidata) determina in linea tendenziale l'elezione di un numero di candidati uomini pari alle candidature in eccesso della donna eletta quale diretta conseguenza del principio dell'alternanza di genere all'interno delle liste. Ci si potrà discostare da tale effetto diretto solo nel caso in cui anche il candidato di sesso maschile che segue nella lista sia plurieletto.

Si tratta di una strategia elusiva diffusamente utilizzata da tutte le principali liste con la parziale eccezione del Movimento 5 Stelle che ha presentato pluricandidature solo nella forma 1+1 (si è così garantito un sostanziale equilibrio fra i due generi che, tuttavia, ha prodotto una parziale diluizione della quota del 40 per cento in particolar modo al Senato, a causa del maggior numero di pluricandidature femminili).

È innegabile, tuttavia, che – pur essendo chiaro l'intento di tale strategia – i soggetti politici che la pongono in essere devono essere disposti a promuovere la presenza di alcune candidature di punta di genere femminile, capaci in una certa misura di connotare significativamente l'immagine del partito. Allo stesso tempo, la riduzione del numero di donne elette corrisponde all'aumento delle *chances* di elezione delle pluricandidate, che nelle liste competitive sono pressoché certe dell'elezione.

#### **4. Un bilancio quantitativo alla luce delle elezioni del 2018**

Le elezioni del 4 marzo 2018 sono state il primo banco di prova di una legge elettorale approvata da pochi mesi, in un panorama politico in forte trasformazione. L'esito di quelle elezioni è, in questa sede, interessante per verificare sul piano empirico l'efficacia delle misure promozionali di un maggior equilibrio fra i generi nella rappresentanza parlamentare. La misura minima del 40 per cento al momento delle candidature si è tradotta in circa il 35 per cento in termini di donne elette in Parlamento. Si tratta del dato più elevato di sempre a conferma di una linea di tendenza già emersa con forza nella precedente legislatura.

Di fronte a questo primo dato numerico il giudizio sulla capacità della l. n. 165 di introdurre misure di promozione delle pari opportunità può essere sostanzialmente positivo: si sono migliorate le *chances* di elezione delle donne per il tramite di una quota di riserva al momento delle candidature, senza predefinire o garantire *ex ante* il risultato di

una determinata rappresentanza (in linea con la prevalente interpretazione dell'art. 51 Cost.).

	2001-2006	2006-2008	2008-2013	2013-2018	2018-
<i>Camera dei deputati</i>	71 11,6 %	109 17,3 %	133 21,1 %	198 31,4 %	225 35,7 %
<i>Senato della Repubblica</i>	26 7,6 %	45 13,4 %	62 17,9 %	93 28,4 %	109 34,7 %

**Tab. 1 - Le donne elette in Parlamento dal 2001 al 2018**

\*Fonte: [www.camera.it](http://www.camera.it), [www.senato.it](http://www.senato.it)

Una conferma di queste valutazioni può essere ricavata dall'analisi della composizione dei singoli gruppi parlamentari. Se anziché incidere sulle *chances* di elezione la legge avesse promosso un risultato diretto, si dovrebbe constatare una forte omogeneità fra i gruppi parlamentari. Viceversa, il riconoscimento (se non la valorizzazione) di un ruolo autonomo ai partiti politici e l'azione indiretta delle quote di genere rende palese, a un tempo, l'assenza di una garanzia di elezione per una determinata quota di donne e attribuisce ai singoli partiti la responsabilità e l'opportunità di presentarsi agli elettori con le proprie liste di candidati e candidate. Come emerge dalla tab. 2 la variabilità fra i gruppi parlamentari è molto elevata.

	<i>Forza Italia</i>	<i>Fratelli d'Italia</i>	<i>Lega</i>	<i>M5S</i>	<i>PD</i>	<i>Liberi e Uguali</i>
<i>Camera dei deputati</i>	36,5 %	31,2 %	28,8 %	43,4 %	33,3 %	28,5 %
<i>Senato della Repubblica</i>	32,7 %	11,1 %	32,7 %	42,2 %	34,6 %	25 %*

**Tab. 2 - Percentuale di donne elette nel 2018 per gruppo parlamentare**

\* Al Senato, Liberi e Uguali ha eletto quattro senatori senza poter costituire un gruppo.

Si tratta di dati sostanzialmente omogenei fra i due rami del Parlamento, con la sola eccezione del piccolo (e pertanto statisticamente poco significativo) gruppo di Fratelli d'Italia.

Una prima valutazione riguarda la dimensione dei gruppi: non è probabilmente un caso che a piccole dimensioni corrisponda una minor presenza di donne elette. Le quote sono più difficili da soddisfare nel momento in cui i seggi disponibili sono pochi e la classe dirigente consolidata dei partiti è ancora – in una certa misura – prevalentemente maschile. Il dato del Partito Democratico è in proposito interessante: nel 2013, in assenza di quote fissate per legge, il gruppo alla Camera era composto da 281 deputati, di cui il 37,7 per cento erano donne; nel 2018 il forte ridimensionamento elettorale determina la formazione di un gruppo di 111 deputati, di cui solo un terzo sono donne pur in presenza delle quote di genere fissate dal legislatore.

Una seconda valutazione presuppone la distinzione fra i gruppi di maggiori dimensioni che hanno sistematicamente fatto ricorso a misure elusive attraverso le pluricandidature (Forza Italia, Lega e Partito Democratico) e il M5S che, invece, ha utilizzato questo strumento in maniera molto blanda.

Forza Italia, Lega e Partito Democratico, se sommati fra loro, presentano una rappresentanza femminile complessiva, fra Camera e Senato, molto prossima a un terzo, con dati leggermente differenziati fra i gruppi ma tendenzialmente omogenei attorno al rapporto di una donna eletta ogni due uomini.

Il M5S presenta dati diversi e più lusinghieri sul piano della rappresentanza femminile: sia alla Camera sia al Senato il dato è superiore al 40 per cento. In prima battuta, incidono – come si è detto – le scelte compiute al momento della presentazione delle liste e il mancato ricorso all'elusione delle quote tramite le pluricandidature. Si devono però considerare altri due fattori: i gruppi del M5S sono i più numerosi in Parlamento e – come ho cercato di argomentare in precedenza – l'ampiezza del numero degli eletti può agevolare l'elezione di un maggior numero di donne per via delle scelte compiute nella composizione della lista. Inoltre, la percentuale di donne elette è *superiore* alla quota minima del 40 per cento. In proposito, si deve considerare che una lista che elegge un elevato numero di parlamentari attinge in maggior misura ai candidati collocati alle spalle del capolista e – se per i capolista la quota di genere è del 40 per cento – per le candidature successive

ci si approssima ad un rapporto del 50 per cento in virtù del criterio dell'alternanza. In sostanza se per i capolista vale il rapporto 60/40 per i candidati secondi nella graduatoria della lista bloccata il rapporto è inevitabilmente di 40/60.

L'analisi dei dati relativi al M5S sembra confermare questa linea di tendenza: al crescere del numero degli eletti da parte di una lista aumenta anche la percentuale delle donne elette. Nei collegi uninominali il M5S presenta una percentuale di donne elette pari al 36,5 (34 dei 93 seggi) per cento alla Camera e al 40,9 (61 dei 133 seggi) per cento al Senato. Tale percentuale è però decisamente maggiore nella quota proporzionale: il 45,8 per cento alla Camera (18 su 44 seggi) e il 43,9 per cento al Senato (29 su 66 seggi).

Tali indicazioni possono essere interpretate al netto delle scelte dei presentatori della lista: al crescere della rappresentanza cresce la percentuale di eletti provenienti dalle brevi liste proporzionali in cui l'alternanza fra i generi determina una presenza paritaria di uomini e donne.

Infine, una terza valutazione riguarda la leggera prevalenza della rappresentanza femminile alla Camera rispetto al Senato. Pur in presenza di elementi strutturali che potrebbero essere valutati per la loro potenziale incidenza sull'esito elettorale (quote regionali al Senato e nazionali alla Camera, maggiore età per l'elettorato passivo al Senato), in concreto è difficile ricondurre a tali fattori il minimo scarto fra i due rami del Parlamento, anche in relazione alla disomogeneità che caratterizza i singoli gruppi politici.

## **5. Conclusione: proposte minime per rendere effettive le quote fissate dal legislatore, anche nella circoscrizione estero**

Lo strumento delle quote di genere, da sempre affrontato con cautela (Beccalli 1999) e talvolta avversato (Bonino 2011; Apostoli 2016), ha attraversato un'evoluzione discontinua nell'ordinamento italiano, fino al suo attuale radicamento per il tramite della l. n. 165 del 2017. E l'attenzione dei costituzionalisti si è incentrata sulla sua compatibilità con il carattere universale della rappresentanza, con l'autonomia dei partiti e con l'esigenza di non determinare direttamente il risultato elettorale (D'Aloia 2003). Il primo bilancio quantitativo, alla luce dei risultati delle elezioni politiche del 2018, è positivo: in Parla-

mento siede il maggior numero di donne di sempre e si è migliorato il risultato pur positivo del 2013. La quota del tutto teorica del 40 per cento, prefigurata dal legislatore, non è stata però raggiunta e, in particolare i gruppi politici di minori dimensioni sono ben lontani da una soglia soddisfacente nella rappresentanza femminile.

La l. n. 165, pur fissando quote ambiziose nelle candidature e proteggendole attraverso una esplicita sanzione di inammissibilità delle liste inadempienti, ha dimostrato di poter essere facilmente elusa, in particolare per il tramite di un sapiente e sistematico dosaggio delle pluricandidature. Le pluricandidature, la cui *ratio* risiede in esigenze di tipo diverso, si sono così rivelate il punto debole della legge sul piano della parità fra candidati uomini e donne. Non è velleitario pensare che tali norme possano essere modificate per meglio contenere un fenomeno elusivo che, per definizione, agisce nell'ombra e, sostanzialmente, vanifica il rapporto diretto fra eletti ed elettori che una legge basata su collegi uninominali e brevi liste bloccate sembrerebbe, invece, voler valorizzare.

Si potrebbe qui intervenire semplicemente ridimensionando il numero delle pluricandidature ammesse (al limite escludendole del tutto) oppure, con una soluzione più farraginoso, stabilendo un limite (una nuova quota) nel rapporto fra pluricandidature maschili e femminili.

Anche se la complessiva valutazione dell'efficacia delle misure legislative previste per promuovere le pari opportunità nell'accesso alla rappresentanza parlamentare è positivo, la presenza di comportamenti elusivi smaccati e diffusi è difficilmente tollerabile.

Una diversa valutazione – che in parte investe la natura stessa delle quote – riguarda il rapporto fra l'intervento legislativo (le quote) e le misure di promozione delle pari opportunità all'interno dei partiti. È opportuno ricordare ancora che la legislatura precedente a quella corrente aveva visto – in assenza di vincoli legislativi – l'elezione di una buona rappresentanza femminile per iniziativa autonoma dei partiti politici, in particolare di quelli più votati.

La previsione di quote di genere legali al momento delle candidature ha, forse, avuto l'effetto indesiderato di strozzare tali iniziative interne ai partiti. Le norme statutarie (conosciute in alcuni partiti) che mirano a una tendenziale parità fra i generi nell'accesso alle cariche pubbliche hanno perso la loro centralità e la loro funzione è, di fatto, soppiantata dalla presenza di norme legislative. In un certo senso il dibattito interno ai partiti rischia

così di essere accantonato sul presupposto che la presenza delle quote è in sé sufficiente ad esaudire la richiesta di una democrazia paritaria.

Una misura alternativa, potenzialmente idonea a ostacolare i comportamenti elusivi più evidenti, incluso l'uso mirato dei collegi "sicuri" per favorire alcune candidature (maschili) a scapito di altre (femminili), potrebbe consistere nel ricondurre il calcolo per il rispetto delle quote ad ambiti territoriali sub-nazionali (circostrizionali). Si tratterebbe di un modo per impedire di concentrare le candidature sgradite nelle aree in cui si ritiene di avere minori *chances* di elezione, e viceversa. Tuttavia, è opportuno notare che la legge vigente prevede un calcolo nazionale solo per la Camera dei deputati, mentre per il Senato è già previsto un computo a livello circostrizionale in ogni singola Regione. Inoltre, contrariamente a quanto si poteva forse immaginare *ex ante* l'elezione del Senato nel 2018 ha prodotto una rappresentanza femminile leggermente inferiore a quella della Camera, pur se probabilmente a causa di fattori contingenti (ad esempio, i diversi limiti per l'elettorato passivo potrebbero giocare un ruolo in proposito).

Fra le criticità del sistema di imposizione e verifica delle quote emerge, inoltre, una elevata farraginosità del procedimento di accertamento dell'inammissibilità delle liste inadempienti da parte dell'Ufficio elettorale centrale nazionale. In occasione della prima applicazione della legge si è trattato di un numero molto limitato di casi. Da un lato, è ovvio constatare che i presentatori delle liste si attengono ad uno scrupoloso rispetto delle quote; dall'altro, emerge la difficoltà da parte delle liste che – non esentate dalla raccolta delle firme perché già rappresentate in Parlamento – devono raccogliere un adeguato numero di sottoscrizioni per la presentazione delle candidature in ciascun collegio (uninomiale e plurinomiale). Nel 2018 la mancata presentazione delle candidature da parte di alcune di queste liste in tutti i collegi, talvolta, ha determinato il mancato rispetto delle quote e la conseguente applicabilità della sanzione della inammissibilità.

Si tratta di un numero assai limitato di casi, che hanno coinvolto partiti politici di modestissimo peso (le liste "Partito Valore Umano" e "10 Volte Meglio"). Ciò che più caratterizza il procedimento davanti all'Ufficio elettorale centrale nazionale è l'interlocuzione che si realizza con i presentatori della lista in modo da sanare il rispetto della quota grazie all'inserimento fra i candidati di uno o più nominativi dei candidati supplenti. Non mancano però alcune difficoltà – superate in via interpretativa da parte dell'Ufficio – in

quanto il procedimento è chiaramente pensato con riferimento alle sole liste plurinominali e mal si adatta a sanare eventuali squilibri nelle candidature dei collegi uninominali. Inoltre, solo la rinuncia da parte di candidati del genere sovrarappresentato consente l'inserimento dei supplenti, poiché gli automatismi predefiniti dall'art. 22 ai numeri *6-bis* e *6-ter*<sup>8</sup> non sempre sono efficaci nel perseguire il risultato voluto.

Uno dei nodi irrisolti del sistema elettorale italiano riguarda, sotto i profili qui considerati, l'elezione di sei senatori e di dodici deputati nella Circoscrizione Estero. La l. n. 459 del 2001 non prevede alcuna forma di promozione delle pari opportunità e non è mai stata adeguata alla revisione costituzionale dell'art. 51 del 2003. Si tratta di una legge insoddisfacente sotto molteplici punti di vista e che anche sul piano della promozione delle pari opportunità è del tutto carente. Si utilizza un sistema elettorale proporzionale con scrutinio di lista applicato in ambiti territoriali continentali (quindi estesissimi) che attribuiscono un numero minimo di seggi (da uno a massimo cinque seggi). Ai sensi dell'art. 11, co. 3, della l. n. 459/2001, ogni elettore può esprimere due voti di preferenza nelle ripartizioni che eleggono due o più parlamentari e un solo voto di preferenza nelle ripartizioni cui è assegnato un solo seggio.

Le quote di genere al momento delle candidature sarebbero in buona misura inefficaci in presenza del voto di preferenza. Sarebbe forse ragionevole, allora, fare riferimento a soluzioni diverse, capaci di incidere attivamente sul comportamento degli elettori come, ad es. la doppia preferenza di genere già ampiamente conosciuta in Italia a livello regionale. Anche se la presenza di alcune ripartizioni uninominali (le ripartizioni Asia, Africa, Oceania e Antartide per entrambe le camere e la ripartizione America settentrionale e centrale per il Senato) non rappresenta in tutta evidenza il terreno ideale dove applicare tale soluzione, che pure non sarebbe in astratto preclusa.

In definitiva, le leggi elettorali vigenti – pur con le molte criticità che sono state segnalate – hanno dimostrato di poter efficacemente promuovere le pari opportunità nelle elezioni parlamentari. Il legislatore ha discrezionalmente fissato delle quote nel rapporto

---

<sup>8</sup> Si vedano in proposito le decisioni dell'Ufficio centrale nazionale n. 21/RIC/2018, n. 85/RIC/2018, n. 99/RIC/2018.

fra i generi nelle candidature che, al livello minimo, si collocano attorno ad una proporzione di 60/40. Si tratta di uno strumento che senza incidere sul risultato promuove un maggior equilibrio nella rappresentanza e che – come i tanti comportamenti elusivi dimostrano – non può che limitarsi ad influenzare i comportamenti degli attori politici.

Si tratta di provvedimenti promozionali di base e su di essi si devono innestare i comportamenti, auspicabilmente virtuosi, dei partiti politici organizzati. Da un lato, nella speranza ragionevole che i progressi delle ultime legislature possano nel tempo consolidarsi; dall'altro, nella consapevolezza che i comportamenti degli elettori possono essere influenzati anche da una valutazione della capacità delle liste di soddisfare le quote. Infine una rapida considerazione sulla mutevolezza del sistema elettorale: il sistema politico italiano è ormai da un venticinquennio *in transizione*, ha attraversato molteplici riforme della legge elettorale e potrebbe nei prossimi anni incontrarne altre. In questo clima di perenne instabilità l'attuazione del principio delle pari opportunità fissato dall'art. 51 della Costituzione può essere un punto fermo: quale che sia il sistema elettorale è bene che la piena prescrittività della norma sia rispettata, a maggior ragione da un Parlamento in cui la presenza femminile sta diventando una costante significativa.

## Riferimenti bibliografici

- Ainis, M. (2003), “La riforma dell’art. 51 Cost. e i suoi riflessi nell’ordinamento”, in Bin, R., Brunelli, G., Pugiotto, A. e Veronesi, P. (a cura di), *La parità dei sessi nella rappresentanza politica*, Torino, Giappichelli, pp. 25-38.
- Apostoli, A. (2016), *La parità di genere nel campo “minato” della rappresentanza politica*, in «Rivista AIC», n. 4/2016.
- Balduzzi, P. e Voltolina, E. (2018), *Truffe rosa in Parlamento*, in «lavoce.info», del 20 febbraio 2018.
- Beccalli, B. (a cura di) (1999), *Donne in quota*, Milano, Feltrinelli.
- Bonino, E. (2011), “Intervista”, in D’Amico, M. (2011), *Il difficile cammino della democrazia paritaria*, Torino, Giappichelli.

- Brunelli, G. (2003), “La parità dei sessi nella rappresentanza politica: le questioni aperte”, in Bin, R., Brunelli, G., Pugiotto, A. e Veronesi, P. (a cura di), *La parità dei sessi nella rappresentanza politica*, Torino, Giappichelli, pp. 13-24.
- Canzian, N. e Vigevani, G.E. (2018) in Costanzo P., Ruggeri A. e Trucco L. (a cura di), *Elezioni politiche 2018: come funziona il Rosatellum bis*, volume speciale di «Giurisprudenza italiana».
- Carlassare, L. (2003), “Considerazioni conclusive”, in Bin, R., Brunelli, G., Pugiotto, A. e Veronesi, P. (a cura di), *La parità dei sessi nella rappresentanza politica*, Torino, Giappichelli, pp. 243-251.
- Covino, F. (2012), *La natura prescrittiva del principio del riequilibrio dei sessi nella rappresentanza politica*, in «Rivista AIC», n. 3/2012.
- D’Aloia, A. (2003), “Le «quote» elettorali in favore delle donne: il «nuovo» contesto costituzionale e il «precedente» n. 422 del 1995”, in Bin, R., Brunelli, G., Pugiotto, A. e Veronesi, P. (a cura di), *La parità dei sessi nella rappresentanza politica*, Torino, Giappichelli, pp. 51-66.
- D’Aloia, A. (2002), *Eguaglianza sostanziale e diritto diseguale*, Padova, Cedam.
- D’Amico, M. (2016), *I diritti contesi – Problematiche attuali del costituzionalismo*, Milano, FrancoAngeli.
- D’Amico, M. (2011), *Il difficile cammino della democrazia paritaria*, Torino, Giappichelli.
- D’Amico, M. e Leone, S. (2017), *Audizione resa il 3 marzo 2017 nell’ambito di una indagine conoscitiva innanzi alla Commissione I (Affari costituzionali, della Presidenza del Consiglio e interni) della Camera dei Deputati, nel corso dell’esame delle proposte di legge recanti modifiche alla legge elettorale (C. 2352 e abb.)*, in «Osservatorio costituzionale», n.1/2017.
- Deffenu, A. (2012), *Il principio di pari opportunità di genere nelle istituzioni politiche*, Torino, Giappichelli.
- Fogliame, V. (2018), *La parità di genere nella legge elettorale e il ruolo dei partiti politici*, IN «OSSERVATORIO COSTITUZIONALE», N. 3/2018, PP. 129-144.

- Gianformaggio, L. (1996), “Eguaglianza formale e sostanziale: il grande equivoco”, in «Il Foro Italiano», CXIX, I, col. 1961 segg., ora in Facchi, A., Faralli, C. e Pitch, T. (a cura di) (2005), *Eguaglianza, donne e diritto*, Bologna, il Mulino, pp. 229-243.
- Leone, S. (2013), *L'equilibrio di genere negli organi politici*, Milano, FrancoAngeli.
- Luciani, M. (2017), *A lezione di storia*, in «Rivista AIC», n. 1/2017.
- Pezzini, B. (2008), “Il riequilibrio di genere nella legislazione elettorale”, in D’Alimonte, R. e Fusaro, C. (a cura di), *La legislazione elettorale italiana*, Bologna, il Mulino, pp. 111-142.
- Rossi, E. (2006), “Legge costituzionale 30 maggio 2003, n. 1”, in Branca, G. e Pizzorusso, A. (a cura di), *Commentario della Costituzione – Leggi costituzionali e di revisione costituzionale (1994-2005)*, Bologna-Roma, Zanichelli-Il Foro Italiano, pp. 443-492.
- Ruggeri, A. (2018) in Costanzo P., Ruggeri A. e Trucco L. (a cura di), *Elezioni politiche 2018: come funziona il Rosatellum bis*, volume speciale di «Giurisprudenza italiana».
- Tarli Barbieri, G. (2018), *L'infinito riformismo elettorale tra aporie giuridiche e dilemmi costituzionali*, in «Federalismi.it», numero speciale 1/2018.
- Servizio Studi (2018), *La prima applicazione della legge elettorale n. 165/2017*, Documentazione e ricerche, n. 11, 26 luglio 2018, Roma, Camera dei deputati.