

Le 'elezioni primarie' come strumento per il riequilibrio della rappresentanza politica di genere

di Stefano Catalano

1. Negli ultimi anni il tema della 'rappresentanza politica di genere' ha assunto un'importanza sempre maggiore, sia negli studi effettuati da politologi e giuristi, sia nel dibattito politico, sia nella pubblica opinione.

Il problema che ci si è posti è quello di individuare gli strumenti idonei a correggere una situazione di fatto percepita come assolutamente anomala per uno stato democratico quale è l'Italia: il cronico squilibrio fra uomini e donne all'interno degli organi rappresentativi.

I piani su cui sembra ipotizzabile un intervento sono sostanzialmente due. Da un lato potrebbe essere il legislatore a dettare apposite disposizioni, dal contenuto astrattamente assai vario, dall'altro sarebbe ipotizzabile che l'obiettivo venga perseguito volontariamente dai partiti politici.

Sul primo versante, in effetti, gli spazi di manovra paiono, in linea di principio, amplissimi. A titolo meramente esemplificativo, il Parlamento potrebbe sicuramente prevedere sostanziosi incentivi economici, appositi corsi di formazione o particolari ammortizzatori sociali per le donne che si dedichino alla politica. Più problematico risulterebbe, invece, stante l'attuale giurisprudenza costituzionale, agire attraverso l'introduzione di meccanismi capaci di attribuire direttamente il risultato di incrementare il numero delle elette. In effetti, dalle affermazioni contenute nella sent. n. 422 del 1995, anche dopo le precisazioni apportate dalla sent. n. 49 del 2003 (che peraltro interviene in un quadro costituzionale significativamente modificato dalle leggi costituzionali n. 2 e n. 3 del 2001), si ricava il divieto per il legislatore di perseguire direttamente il risultato di cui si è detto agendo sulle norme che regolano la competizione elettorale.¹ Sul punto occorre, comunque, valutare l'influenza che potrebbe avere la riforma dell'art. 51 Cost. apportata dalla legge costituzionale n. 1 del 30 maggio 2003.²

Sempre tra gli interventi legislativi vanno ricordati quei provvedimenti, per così dire intermedi fra i due gruppi ora descritti. Da un lato vi sono quelli, aventi carattere antidiscriminatorio, volti ad assicurare la presenza, all'interno delle liste elettorali elaborate dai partiti, di cittadini di entrambi i generi,³ dall'altro, quelli con

¹ In questa sede non si potranno svolgere particolari considerazioni sulla giurisprudenza sopra richiamata. A commento della sent. n. 422 del 1995 si vedano: U. DE SIERVO, *La mano pesante della Corte sulle 'quote' nelle liste elettorali*, in *Giurisprudenza costituzionale* 1995, p. 3268 e ss.; G. BRUNELLI, *Elettorato attivo e passivo (e applicazione estesa dell'illegittimità consequenziale) in due recenti pronunce costituzionali*, *ivi*, p. 3273. Sulla sent. 49 del 2003: G. BRUNELLI, *Un overruling in tema di norme elettorali antidiscriminatorie*, in *Le Regioni* 2003, p. 902 e ss.; L. CARLASSARE, *La parità di accesso alle cariche elettive nella sentenza n. 49: la fine di un equivoco*, in *Giurisprudenza costituzionale* 2003, p. 364 e ss.

² Per un approfondimento sul tema e per un'ulteriore analisi della giurisprudenza costituzionale si rinvia a: M.E. D'AMICO – A. CONCARO, *Donne e istituzioni politiche*, Torino, 2006, p. 31 e ss. A commento del nuovo art. 51 si segnala: M. MIDIRI, *Art. 51*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di) *Commentario alla Costituzione*, Torino, 2006, p. 1016 e ss.

³ Come gli artt. 2 e 7 della deliberazione legislativa statutaria della Regione Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste, approvata il 25 luglio 2002, con cui viene modificata la legge regionale 12 gennaio 1993, n. 3 che detta le norme per l'elezione del Consiglio regionale della Valle d'Aosta. Queste norme prevedono, come noto, che le liste elettorali comprendano, a pena di inammissibilità, candidati di ambo i sessi.

cui si incoraggiano, mediante incentivi economici, i medesimi partiti a raggiungere l'obiettivo di far eleggere una certa percentuale di candidate o li si penalizza nel caso in cui essi candidino un numero inferiore ad una certa percentuale di persone appartenenti al sesso sottorappresentato.⁴

L'alternativa, come si è detto sopra, è che siano i partiti politici a perseguire spontaneamente lo scopo di garantire un maggiore equilibrio dei sessi all'interno delle Assemblee elettive. In una simile eventualità, ovviamente, non si porrebbero quei problemi di legittimità costituzionale che, invece, vi sarebbero nel caso di quote introdotte per legge. Anzi, la stessa Corte costituzionale, con la sent. n. 422 del 1995, sottolinea come tali misure, illegittime se imposte per legge, "possono essere valutate positivamente ove liberamente adottate dai partiti politici".⁵

Proprio una simile impostazione è stata seguita in molti Paesi europei dove, appunto, il problema è stato risolto "alla radice" grazie alle strategie poste in essere dai soggetti politici. Emblematico è l'esempio dei Paesi scandinavi. In Svezia, Norvegia e Finlandia, i partiti, prevedendo spontaneamente, sia pur in maniera diversa, un sistema di quote, hanno conseguito il risultato di far eleggere una percentuale di donne che va dal 35 al 40% dei componenti delle Camere.⁶

Ciò mostra, se ve ne fosse bisogno, il ruolo centrale che i partiti politici giocano nella soluzione del problema qui esaminato. Ovviamente la sua intensità varierà anche in base al quadro normativo in cui tali soggetti si trovino ad operare. Se questo è assolutamente determinante ove non vi siano disposizioni legislative di sostegno, esso diminuisce laddove simili meccanismi vengono espressamente previsti. Tuttavia, come dimostra il caso francese, l'importanza dell'azione dei soggetti politici non scompare mai, neppure nell'ipotesi in cui il legislatore stabilisca nelle liste elettorali una quota di posti riservata al sesso sottorappresentato.⁷

Una tale consapevolezza ha portato il Parlamento europeo ad invitare, a più riprese, i partiti sia a prevedere una percentuale minima di candidature femminili,⁸ sia a "garantire una migliore rappresentazione di donne e uomini" nelle "liste" e "fra i membri eletti".⁹ L'azione degli organi dell'Unione europea rispetto alla problematica qui affrontata ha, comunque, una portata ben più ampia che, in questa sede, non potrà essere messa in luce.¹⁰

⁴ Qui il riferimento non può che andare all'art. 3 della legge 8 aprile 2004, n. 90 recante norme in materia di elezioni dei membri del Parlamento europeo e altre disposizioni inerenti ad elezioni da svolgersi nell'anno 2004.

⁵ In questo quadro, ricorda la Corte, il legislatore ha la possibilità di individuare interventi "in grado di agire sulle differenze di condizioni culturali, economiche e sociali". L'affermazione richiamata nel testo viene ripresa anche dalla sent. n. 49 del 2003 che conferma la centralità del ruolo dei partiti nel riequilibrio della rappresentanza politica.

⁶ Significative, pur se parzialmente diverse, sono anche le esperienze di Nazioni come la Germania, la Danimarca e Regno Unito. In alcuni di questi Paesi le scelte dei partiti sono state accompagnate da particolari provvedimenti legislativi. Per un esame comparato più approfondito si veda: M.E. D'AMICO – A. CONCARO, *Donne e istituzioni politiche*, cit., p. 20 e ss.

⁷ G. BRUNELLI, *Donne e politica*, Bologna, 2006, p. 73 e ss.

⁸ Si vedano: la Risoluzione del Parlamento europeo n. 169 del 1988 che invita i partiti a riservare una quota del 30% delle candidature alle donne e la Risoluzione del Parlamento europeo sulle elezioni del 2004: come garantire una rappresentanza equilibrata fra donne e uomini del 7 ottobre 2003 n. 2003/2108. Quest'ultima al punto 3 "invita i partiti politici (...) a trovare un accordo sull'applicazione di politiche comuni che prevedano che, alle elezioni europee, le donne costituiscano almeno il 30% dei candidati sulle proprie liste elettorali".

⁹ Così si esprime il Parlamento europeo con la Risoluzione sui partiti politici europei del 2 marzo 2006 n. 2005/2224 al punto 10. Nel medesimo senso si veda la Risoluzione del Parlamento europeo sulle donne nella politica internazionale del 17 ottobre 2006 n. 2006/2057 al punto 48.

Detto questo, per concludere sul punto, occorre fare un brevissimo cenno alle posizioni assunte dai movimenti politici italiani in merito alla strategia da seguire per far fronte alla necessità di un riequilibrio della rappresentanza di genere. Gli statuti di alcuni partiti non prevedono norme specifiche in materia, mentre altri contengono disposizioni che paiono assai significative. In questa sede vanno sicuramente ricordati: da un lato, l'art. 16 dello statuto dei Verdi secondo cui "al fine di raggiungere un equilibrio di genere, nessuna lista di candidati può essere composta per più del 50% da persone dello stesso genere", dall'altro l'art. 5 dello statuto DS che impegna il partito a garantire che nelle liste elettorali donne e uomini debbano "essere presenti in misura non inferiore al 40 per cento". Da segnalare è anche l'art. 27 dello statuto della Margherita il quale, specificando il principio contenuto nell'art. 2, stabilisce che "nella scelta delle candidature e nella formazione delle liste" deve essere rispettato il principio "dell'equilibrio della rappresentanza, con almeno il 30% di ciascun genere". Apparentemente più generico risulta, infine, lo statuto dei Comunisti italiani (art. 29) per cui "tutte le candidature a livello nazionale e territoriale vengono deliberate nel rispetto del principio di parità tra i sessi".¹¹

2. Uno strumento assai utile al fine di raggiungere l'obiettivo sopra indicato sembra quello dell'introduzione delle cosiddette elezioni primarie. Il meccanismo potrebbe essere previsto legislativamente, oppure scelto volontariamente dai partiti. Nel primo caso si porrebbe, poi, un'ulteriore alternativa. Infatti, la legge avrebbe la possibilità, da una parte, di rendere le primarie obbligatorie, dall'altra di limitarsi a disciplinarne le modalità di svolgimento lasciando, quindi, ai partiti la facoltà di decidere se avvalersi o meno di un tale strumento.

Le elezioni primarie, come noto, rappresentano un componente centrale del sistema elettorale statunitense ed hanno la funzione di selezionare, in modo trasparente, i candidati dei partiti alle cariche elettive. La loro esistenza, inoltre, non essendo indifferente rispetto all'impianto politico in cui esse si trovano ad operare, è possibile solo ove non costituisca un intralcio eccessivo per l'azione dei partiti e si adatti alla presenza di questi ultimi.¹²

In effetti, la scelta delle candidature è una delle principali mansioni svolte, nei regimi democratici, dai partiti. Essa rientra fra quelle che possono essere definite le "funzioni sistemiche" di tali soggetti e trova un suo importante riconoscimento, sia pur indiretto, nell'art. 49 della Costituzione. Se compete proprio ai partiti elaborare i programmi elettorali e se questi "camminano sulle gambe degli uomini" che assumeranno prima la veste di candidati e poi, una volta eletti, quella di persone chiamate a realizzarli, spetterà ai cittadini associati nei partiti selezionare quanti dovranno "determinare la politica nazionale".¹³

¹⁰ Per un approfondito esame delle politiche europee sul tema della rappresentanza di genere si rinvia a: M. CARTABIA, *Unione europea e parità dei sessi nei processi decisionali: vincoli giuridici e auspici politici*, in R. BIN, G. BRUNELLI, A. PUGIOTTO, P. VERONESI (a cura di) *La parità dei sessi nella rappresentanza politica*, Torino, 2003, p. 148 e ss. (in particolare p. 158 e ss.).

¹¹ La valenza della norma dipende molto dalla sua interpretazione. Solo se intesa 'in senso forte' potrebbe comportare un'uguale presenza di candidate e candidati nelle liste.

¹² E. SOMAIONI, *Elezioni primarie e ruolo dei partiti*, in *Il Mulino* 1996, p. 1441 e s.

¹³ G. PASQUINO, *Rapporti politici*, in G. BRANCA (a cura di) *Commentario alla Costituzione*, art. 49, Bologna, 1992, p. 17 e s.

Riconoscere una simile circostanza non significa, ovviamente, che l'individuazione dei candidati e delle modalità attraverso cui essa avviene debbano essere rimesse esclusivamente alle decisioni dei dirigenti dei partiti. Tuttavia, ciò è avvenuto e continua ad avvenire nel nostro Paese. L'abolizione del voto di preferenza e l'introduzione, ora anche a livello nazionale, delle liste bloccate¹⁴ hanno rafforzato la condizione di privilegio di cui godono le segreterie di partito.¹⁵ Esse, soprattutto se si considera come sia estremamente difficile l'elezione di candidati non appoggiati dai partiti, godono di un potere enorme. Tutto questo, unito al fatto che persino l'individuazione dei dirigenti dei movimenti politici avviene con procedimenti scarsamente trasparenti, pone un serio problema di democrazia all'interno dei partiti.

Uno strumento fondamentale per superare tale situazione sembra essere la previsione delle elezioni primarie¹⁶ che furono introdotte negli Stati Uniti proprio al fine di attenuare lo strapotere dei dirigenti di partito.¹⁷ Infatti, risulta evidente che allargando grandemente il numero delle persone coinvolte nella scelta dei candidati dovrebbe diminuire il peso esercitato dalle oligarchie partitiche.

Inoltre, l'introduzione delle primarie nel nostro sistema, come si è già accennato, potrebbe rivelarsi utile per il riequilibrio della rappresentanza di genere. Non va sottovalutato, invero, che ove esiste una modalità di selezione trasparente maggiore risulta la partecipazione e la presenza delle donne. In tal senso si esprime la relazione al disegno di legge, poi approvato, di modifica dell'art. 51 della Costituzione in cui si evidenzia la circostanza che le donne ricoprono con più facilità le cariche pubbliche per le quali "sono previste procedure trasparenti".¹⁸

3. A questo punto occorre cercare di comprendere quale sia lo strumento migliore per regolare le più volte citate elezioni primarie.¹⁹ Una prima soluzione è quella di lasciare ogni decisione ai partiti. In questo caso spetterebbe allo statuto (o ad un atto da esso richiamato) disciplinare la materia dettando, eventualmente, anche le disposizioni ritenute opportune in merito alla previsione di quote riservate al sesso sottorappresentato. Si potrebbe pensare, ad esempio, che ogni persona esprima un doppio voto, scegliendo un candidato per ciascun genere, oppure ad un numero predefinito di candidati con una percentuale minima di esponenti di ciascun genere.

¹⁴ Ciò è avvenuto a seguito dell'approvazione della legge n. 270 del 2005 che ha riformato il sistema di elezione di Camera e Senato. Tale legge prevede un sistema elettorale proporzionale con liste bloccate. Sul punto si veda: G. RIZZONI, *Art. 49*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di) *Commentario alla Costituzione*, Torino, 2006, p. 994.

¹⁵ R. BIN, *Donne e autoreferenzialità della politica*, in R. BIN, G. BRUNELLI, A. PUGIOTTO, P. VERONESI (a cura di) *La parità dei sessi nella rappresentanza politica*, Torino, 2003, p. 42.

¹⁶ G. PASQUINO, *Rapporti politici*, cit., p. 30. L'A., prima di indicare come rimedio la previsione delle elezioni primarie, segnala come il grande potere della classe dirigente dei partiti ponga un problema di democrazia. (p. 27 e ss.)

¹⁷ C. FUSARO, *Elezioni primarie, problemi di una disciplina pubblicistica*, in *Quaderni costituzionali* 2005, p. 140.

¹⁸ Sul punto si veda: G. BRUNELLI, *La parità dei sessi nella rappresentanza politica: le questioni aperte*, in R. BIN, G. BRUNELLI, A. PUGIOTTO, P. VERONESI (a cura di) *La parità dei sessi nella rappresentanza politica*, Torino, 2003, p. 18. La convinzione secondo cui "è più facile che un sistema di selezione della classe dirigente fondato sul merito favorisca l'accesso delle donne alla politica" viene espressa anche nella relazione al disegno di legge n. 761 presentato alla Camera all'inizio della XV legislatura.

¹⁹ Una ricostruzione delle principali ipotesi è svolta da: G. RIZZONI, *Art. 49*, cit., p. 994.

Così ragionando non si porrebbe, ovviamente, alcun problema di compatibilità con l'art. 49 della Costituzione visto che tali scelte sarebbero espressione della libera determinazione dei partiti cui spetterebbe stabilire, fra l'altro, il grado di vincolatività dei risultati delle primarie.

Tale ipotesi risulterebbe, forse, più in sintonia con quella giurisprudenza costituzionale che sembra sottolineare l'esistenza di uno spazio di autonomia dei soggetti politici nella elaborazione delle liste elettorali. Con la sent. n. 203 del 1975, infatti, la Corte ha precisato che "sia la scelta effettiva dei candidati, sia il loro ordine di elencazione è fatto interno proprio delle organizzazioni promotrici".

Il limite di questa prospettiva, facilmente intuibile, è che i soggetti politici non avrebbero alcun obbligo né in merito alla introduzione delle primarie né per quel che riguarda la loro concreta regolazione.

Attualmente solo lo statuto dei DS (art. 25) fa esplicito riferimento alle primarie come un possibile strumento per la scelta dei candidati senza prevedere, sul punto, specifiche garanzie per il sesso sottorappresentato.²⁰

La seconda via percorribile è quella di un intervento diretto del legislatore che potrebbe, come si è detto sopra, rendere le primarie obbligatorie oppure limitarsi a disciplinarne le modalità di svolgimento lasciando, quindi, i partiti liberi di decidere se avvalersi o meno di un tale strumento. Un'ulteriore ipotesi, riconducibile a questa seconda alternativa, sarebbe quella di incentivare esclusivamente il ricorso alle primarie. Naturalmente la legge avrebbe, fra l'altro, la possibilità d'introdurre regole specificamente volte alla tutela del genere meno favorito.

Diverse risultano anche le problematiche costituzionali che vanno affrontate nei due casi.

Esse paiono minori ove la legge optasse per le soluzioni meno vincolanti. Pochi dubbi si possono nutrire circa la legittimità delle norme che subordinassero almeno una parte del finanziamento pubblico ai partiti allo svolgimento di elezioni primarie da tenersi in modo tale da garantire una quota minima di partecipanti di ambo i sessi. Infatti, come è stato efficacemente osservato, non può essere in contrasto con l'art. 49 Cost. una disciplina che imponga ai partiti interessati ad "usufruire di denaro pubblico" di sottoporsi "al rispetto di regole precise".²¹ Essi restano, ovviamente, sempre liberi di non accogliere le indicazioni legislative con la sola conseguenza di non ricevere sovvenzioni statali che, peraltro, non possono essere in alcun modo considerate un diritto costituzionalmente garantito.

Una simile soluzione, forse, incentiverebbe le oligarchie partitiche a rivedere il loro attuale atteggiamento di chiusura con il positivo risultato di rendere possibile una maggior presenza di donne sia nelle liste elettorali sia nelle Assemblee rappresentative.²²

In questo senso si muovono alcuni disegni di legge dal contenuto analogo presentati alla Camera (C 598) nel corso della XIV legislatura e al Senato (S 550) nella XV legislatura.²³ L'art. 10 di tali proposte così recita: "i partiti che scelgono di

²⁰ L'art. 25 dello statuto dei DS stabilisce: "Le candidature del partito alle elezioni sono scelte, nel rispetto del pluralismo, (...), secondo una procedura democratica fissata con regolamento approvato dalla Direzione (provinciale, regionale, nazionale) sei mesi prima della data delle elezioni. Tale regolamento può scegliere tra primarie aperte, primarie chiuse, selezione regolata".

²¹ G. BRUNELLI, *Donne e politica*, cit., p. 108.

²² Punta molto sugli "strumenti premiali" R. BIN, *Donne e autoreferenzialità della politica*, cit., p. 42.

²³ Il medesimo disegno di legge è stato presentato anche alla Camera (C 761) durante la XV legislatura.

promuovere elezioni primarie hanno diritto a una maggiorazione del 10 per cento sulla quota di rimborso elettorale previsto dalla legge 3 giugno 1999, n. 157".²⁴ Tali disegni di legge contengono, inoltre, delle indicazioni assai specifiche sullo svolgimento delle primarie e l'art. 4, comma terzo, del ddl. 598 e l'art. 8 del ddl. 550 stabiliscono che "gli statuti dei partiti che organizzano le elezioni primarie assicurano piena parità di condizioni tra candidati e candidate". Tuttavia non vi è una percentuale di candidature riservata alle donne.

Da segnalare è anche la legge della Regione Sardegna 7 aprile 1966, n. 2 che, a seguito della modifica approvata nel 1995,²⁵ attribuisce un contributo a favore dei gruppi consiliari "corrispondenti ai partiti o formazioni politiche che nel proprio statuto nazionale o regionale prevedano la designazione dei candidati alle elezioni regionali della Sardegna attraverso elezioni primarie" senza indicare, ancora una volta, norme di favore per il genere sottorappresentato.

Molto significativa e degna di particolare attenzione per l'argomento qui trattato è la legge della Regione Toscana n. 70 approvata il 17 dicembre 2004. Con essa sono state regolate, per la prima volta nel nostro ordinamento positivo, le elezioni primarie. La legge, che come indicato nelle finalità mira a "promuovere la partecipazione democratica dei cittadini ai processi di selezione dei candidati", ha come destinatari solo quei soggetti che intendano avvalersi di questo strumento. In essa vengono delineati due possibili procedimenti per lo svolgimento delle operazioni. Il primo, per così dire normale, trova la sua regolamentazione nei primi tredici articoli²⁶ e viene applicato a meno che i soggetti interessati non prevedano essi stessi delle modalità differenti come consentito dall'art. 14 della legge medesima. In tale caso, allora, opera la seconda alternativa che attribuisce a quanti intendano far ricorso alle primarie uno spazio ancor più ampio.²⁷

Le norme più rilevanti in questa sede sono, comunque, quelle previste al fine di garantire un numero minimo di candidate e candidati. Una posizione assolutamente centrale è occupata dall'art. 5. Esso individua tre tipi di primarie a seconda delle cariche per cui verranno poi candidati i vincitori di tali elezioni.

Vi sono, in primo luogo, le liste dei candidati regionali che possono essere composte da un minimo di due ad un massimo di dieci partecipanti ed in cui i candidati sono presentati "in ordine alternato di genere". Solo nell'ipotesi in cui essi siano dispari gli esponenti di un sesso potranno superare quelli dell'altro, ma unicamente di un'unità.

Sempre la stessa norma prevede, poi, che la selezione dei candidati circoscrizionali debba avvenire fra un numero di competitori calcolato in base alla legge elettorale toscana.²⁸ Quest'ultimo "non può mai essere superiore al doppio

²⁴ La legge n. 157 del 1999 è l'atto normativo che disciplina il finanziamento dei partiti politici.

²⁵ Ci si riferisce alla legge regione Sardegna del 18 dicembre 1995, n. 37.

²⁶ Viene regolato, tra l'altro, l'elettorato attivo che può essere limitato dai soggetti interessati prescrivendo, ad esempio, che per l'esercizio del diritto di voto possano essere richieste iscrizioni ad appositi albi (artt. 2, comma terzo e 4); l'elettorato passivo (art. 5) e le modalità di svolgimento delle operazioni elettorali (artt. 9 e 10). Le elezioni si svolgono in tutti i comuni nel medesimo giorno e agli elettori è consentito esprimere un unico voto per ogni tipo di candidatura.

²⁷ In questo caso non sono previsti limiti formali particolari. È prescritto, comunque, che le modalità prescelte dai soggetti che intendano svolgere le elezioni primarie siano comunicate al Collegio di garanzia che la esamina e ne controlla la conformità ai requisiti previsti dall'art. 14.

²⁸ Si tratta della legge regione Toscana 13 maggio 2004, n. 25. In particolare il numero massimo dei candidati circoscrizionali è indicato nell'art. 8.

dei candidati previsti per ciascuna circoscrizione”.²⁹ Anche in tale circostanza si ha una quota a garanzia del sesso sottorappresentato in quanto “non possono essere presentati più dei due terzi di candidati dello stesso genere”.

Ciò detto pare opportuno sottolineare l'importanza che assume, anche in riferimento alle tematiche di genere, la scelta (che spetta sempre ai partiti) del numero di candidati da presentare alle primarie. In effetti, non si può trascurare il differente ‘potere’ spettante all'elettore al variare di quello. Ovviamente, l'incisività del voto sarà più elevata nel caso in cui il numero dei candidati sia sensibilmente maggiore rispetto a quello dei cittadini da inserire nelle liste elettorali.³⁰

Nessuna riserva viene prescritta, invece, per le candidature alle elezioni primarie dei Presidenti della Regione.

Ad ulteriore conferma dell'apprezzabile obiettivo perseguito dal legislatore toscano vanno ricordate altre due norme. Ci si riferisce, in particolare, all'art. 7, comma primo, lettera *g* e all'art. 15, comma terzo, lettera *b*.

Con la prima disposizione si chiede ai soggetti che intendano ricorrere alle elezioni primarie di allegare alla dichiarazione presentata alla Regione “l'indicazione dei criteri con cui si intendono applicare i principi di un'equa rappresentanza di genere nella definizione delle liste dei candidati alle elezioni regionali”.

Con la seconda si consente ai partiti di modificare, nella presentazione delle liste elettorali, le graduatorie risultanti dalle primarie al solo fine di rispettare le quote introdotte dalla legge elettorale toscana a favore del sesso sottorappresentato.³¹ Tuttavia, l'importanza di questa disposizione si attenua un poco non appena si pone mente al fatto che l'unica sanzione prevista per l'ipotesi in cui non vengano seguite tali indicazioni è la mancata restituzione della cauzione, peraltro di ammontare assai esiguo (cinquemila euro), che tutti i partiti debbono versare per poter accedere alle primarie.

Nel complesso, la disciplina ora descritta va salutata senz'altro con favore pur se non mancano alcune ombre.

Anzitutto la pionieristica legge toscana pare produrre un effetto positivo sul ruolo complessivo dei partiti e sulla partecipazione dei cittadini alle scelte concernenti la definizione degli indirizzi politici generali.³² Essa, infatti, da un lato, rende più trasparente il procedimento di selezione dei candidati,³³ dall'altro, consente agli elettori di esprimere in più sedi la propria volontà, ponendosi come

²⁹ Il numero minimo corrisponde al numero massimo dei candidati previsti per ciascuna circoscrizione aumentato di una unità.

³⁰ Il tutto risulta più chiaro con un esempio numerico. Supponiamo che una lista elettorale possa essere composta da dieci persone. Se le primarie possono prevedere un numero di candidati che va da 11 (uno in più dei posti disponibili) a 20 (il doppio di tali posti) il potere degli elettori sarà maggiore ove siano presentati 20 candidati rispetto all'ipotesi in cui ne vengano presentati solo 11. In effetti in quest'ultimo caso le primarie porteranno alla ‘eliminazione’ di un solo candidato, mentre nell'altro i votanti potranno ‘eliminarne’ ben dieci candidati. Inoltre, se almeno un terzo dei candidati alle primarie deve essere donna, più alto è il numero dei candidati stessi più elevata sarà la possibilità per le donne di essere collocate ai primi posti ed, eventualmente, in numero più alto.

³¹ L'art. 8, comma 4, stabilisce che in ciascuna lista provinciale non possono essere presentati più di due terzi di candidati dello stesso genere. L'art. 10, comma 2, impone che le liste regionali, ove abbiano solo due candidati, debbano averne uno per ciascun genere.

³² C. FUSARO, *La legge regionale toscana sulle primarie*, in *Le Regioni* 2005, p. 458.

³³ M. RUBECCHI, *Considerazioni a prima lettura sulla LR Toscana n. 70 del 2004 che disciplina l'istituto delle elezioni primarie*, in *www.forumcostituzionale.it*.

alternativa al voto di preferenza che, invece, è stato eliminato ad opera della legge elettorale regionale.³⁴

Apprezzabile risulta essere, inoltre, l'impegno profuso al fine di raggiungere un maggior equilibrio nella rappresentanza di genere. Le norme sopra ricordate si muovono nella giusta direzione agendo, come auspicato fra l'altro dalla Corte costituzionale, nei confronti dei partiti nella fase precedente all'avvio della vera e propria competizione elettorale. Esse, poi, possono rientrare fra i provvedimenti di cui parla la Costituzione sia nell'art. 51, primo comma, sia nell'art. 117, settimo comma.³⁵

I punti non del tutto soddisfacenti sono sostanzialmente due. In primo luogo risulta forse eccessivamente prudente la scelta di far coincidere il numero minimo di candidati da presentare alle primarie con quello previsto dalla legge elettorale per le liste aumentato di una sola unità.³⁶ Il rischio, soprattutto se si nota che non sono possibili candidature avanzate dal "basso", è quello di consentire ai movimenti politici di usare le primarie come "uno strumento per legittimare le scelte già fatte dal vertice dei partiti".³⁷

In secondo luogo non può dimenticarsi la sostanziale non vincolatività dei risultati delle elezioni di cui si parla. Si è già ricordato, infatti, che l'unica conseguenza ove questi vengano disattesi è la non restituzione della cauzione, davvero irrisoria, versata dai partiti a norma dell'art. 7 della l.r. 70 del 2004.³⁸ Tuttavia, tale scelta deriva dalla convinzione per cui sarebbe stato illegittimo prevedere effetti vincolanti dell'esito delle primarie in quanto si sarebbe limitata la sfera di libera determinazione riconosciuta ai partiti dall'art. 49 Cost. Per le medesime ragioni non si è deciso di imporre ai partiti di selezionare i propri candidati mediante lo svolgimento di elezioni primarie.³⁹

Stando così le cose, se i movimenti politici non volessero collaborare, le 'buone intenzioni' espresse dal legislatore toscano potrebbero rimanere in gran parte sulla carta. A tutela del sesso sottorappresentato rimangono, comunque, le disposizioni dettate dalla legge elettorale toscana.

Per superare i limiti ora ricordati sarebbe necessaria una legge con cui imporre ai partiti di far ricorso alle primarie secondo modalità specificate dalla medesima legge. In questa direzione si muove un interessante disegno di legge recentemente presentato al Senato (S 1112). L'art. 8, comma primo, stabilisce che "i partiti che intendano concorrere, con la presentazione di proprie liste o candidati,

³⁴ F. SCIOLA, *Note minime sulla forma di governo in Toscana tra statuto e legge elettorale*, in www.federalismi.it 2005 n. 11. Una approfondita riflessione sulle problematiche derivanti dall'abolizione del voto di preferenza, anche in rapporto all'introduzione delle primarie ed alle tematiche della rappresentanza di genere, è svolta da: G. TARLI BARBIERI, *Le riforme elettorali della regione Toscana (I)*, in *Democrazia e diritto* 2004, p. 207 e ss. Inoltre, l'A. (p. 216) sottolinea come l'introduzione delle liste bloccate susciti problemi "dal punto di vista dell'attuazione dell'art. 117, comma 7, Cost."

³⁵ Inserisce l'incentivo a favore delle primarie fra gli "appositi provvedimenti" indicati dall'art. 51, T.E. FROSINI, *La modifica dell'art. 51 Cost: problemi e prospettive*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it.

³⁶ C. FUSARO, *La legge regionale toscana sulle primarie*, cit., p. 452.

³⁷ G. TARLI BARBIERI, *Le riforme elettorali della regione Toscana (II)*, in *Democrazia e diritto* 2005, p. 210.

³⁸ Critico sul punto è G. TARLI BARBIERI, *Le riforme elettorali della regione Toscana (II)*, cit., p. 208.

³⁹ Condivide l'impostazione seguita dal legislatore toscano C. FUSARO, *La legge regionale toscana sulle primarie*, cit., p. 451 e 456.

alle elezioni della Camera dei deputati, del Senato della Repubblica o dei membri del Parlamento europeo spettanti all'Italia, devono promuovere elezioni primarie". La medesima disposizione, al comma terzo, prevede che gli statuti dei partiti "assicurano piena parità di condizioni tra candidati e candidate".

Una simile disciplina, lo si è già accennato, pone non facili problemi di legittimità costituzionale. In questa sede non si potrà affrontare in maniera diffusa tale aspetto e ci si limiterà soltanto ad alcune brevi considerazioni.

Secondo l'impostazione tradizionale, che segue le linee emerse dal dibattito svoltosi in Assemblea Costituente, non sarebbe possibile una disciplina pubblicistica dettata al fine di regolamentare l'attività dei partiti politici soprattutto per quanto concerne la loro organizzazione interna.⁴⁰ Di conseguenza non sarebbe ammissibile una normativa legislativa con cui si imponesse una particolare modalità di selezione dei candidati.⁴¹

In contrario si può osservare, forse, che per consentire ai cittadini di influire sulla determinazione della politica nazionale occorre che essi siano messi nella condizione di far recepire le proprie opinioni all'interno dei partiti. Se ciò è vero pare difficile negare che il problema della democrazia nei movimenti politici sia "insito nella formulazione dell'art. 49" della Costituzione.⁴²

Inoltre, proprio riflettendo sul tema delle candidature, potrebbe apparire eccessivo giungere alla conclusione secondo cui la nostra Carta fondamentale avrebbe voluto lasciare un momento così delicato esclusivamente ai partiti precludendo qualunque intervento, sia pur con modalità non eccessivamente invasive, volto a tutelare altre esigenze costituzionali.⁴³ In effetti, come è stato autorevolmente sottolineato da Mortati, lo Stato non potrebbe disinteressarsi delle modalità con cui viene esercitato il potere di selezione delle candidature dal momento che tale attività limita il diritto dei cittadini di poter scegliere i propri rappresentanti.⁴⁴

Seguendo quest'ultima linea di pensiero i dubbi di legittimità sopra indicati si attenuerebbero grandemente.

Per quanto concerne poi le eventuali disposizioni a tutela del sesso sottorappresentato, non va dimenticato che a favore della loro legittimità militerebbero sia il tenore letterale del nuovo art. 51 della Costituzione, sia le indicazioni provenienti dalla sent. n. 49 del 2003 della Corte costituzionale. In effetti, in tale occasione simili norme sono state ritenute ammissibili anche perché l'intervento del legislatore era finalizzato ad imporre ai partiti dei vincoli nella formazione delle liste, ossia in un momento precedente all'inizio della competizione elettorale.

⁴⁰ Per una ricostruzione del dibattito svoltosi alla Costituente si veda: G. PASQUINO, *Rapporti politici*, cit., p. 7 e ss. Per l'impostazione tradizionale si veda, per tutti P. RIDOLA, *Partiti politici*, in *Enciclopedia del diritto* XXXII, Milano, 1982, p. 109 e ss.

⁴¹ C. FUSARO, *Elezioni primarie, problemi di una disciplina pubblicistica*, in *Quaderni costituzionali* 2005, p. 142 e s.

⁴² G. PASQUINO, *Rapporti politici*, cit., p. 23.

⁴³ A. D'ALOIA, *Eguaglianza sostanziale e diritto diseguale*, Padova, 2002, p. 430 e s. L'A. effettua tale riflessione proprio occupandosi del problema della rappresentanza politica femminile.

⁴⁴ C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico I*, Padova, 1975, p. 440 e s. L'osservazione viene ripresa da G. TARLI BARBIERI, *Le riforme elettorali della regione Toscana (II)*, cit., p. 196.